Rapporten aan de Regering

Staat zonder land

54

Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie

1998



Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 1997.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak:

1. ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven;
2. een wetenschappelijk gefundeerd kader ter ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
3. ten aanzien van de werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op langere termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoekingen en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

De WRR is gevestigd:
Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail postmaster@wrr.nl
Internet http://www.wrr.nl

Rapporten aan de Regering

Staat zonder land

54

1998

Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998



Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

ISBN 90-399-1489-3

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid



Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070 356 46 00
Telefax 070 356 46 85
Internet http://www.wrr.nl

Ons kenmerk
980011/FB/SW

Doorkiesnummer
070 356 44 51

Datum
9 maart 1998

Onderwerp
rapport nr. 54
Staat zonder land

E-mail
postmaster@wrr.nl

Hierbij zenden wij u het rapport 'Staat zonder land; een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie'. Dit rapport, waartoe de raad zelf het initiatief heeft genomen, is inhoudelijk nog in de vijfde raadsperiode tot stand gekomen.

Het rapport gaat in op de consequenties van de snelle verdere ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) voor de schaal van maatschappelijke activiteiten in het algemeen en voor het handelingsvermogen van de nationale staat in het bijzonder. Doordat de noties van plaats en tijd ingrijpend worden beïnvloed, zullen nationale staten hun functioneren moeten aanpassen. Hierbij geeft ICT overheden enerzijds meer beleidsmogelijkheden; anderszijds zal de doeltreffendheid van aan het statelijk grondgebied gekoppelde beleidsinstrumenten verder afnemen. Overheden zullen, mede gezien de vele onzekerheden, er goed aan doen voor een open benadering van deze ontwikkelingen te kiezen.

Aangezien het hier om een vooral verkennende en signalerende studie gaat, kan de de raad zich voorstellen dat de Ministerraad geen aanleiding ziet voor een uitdrukkelijke reactie op de inhoud van het rapport. Wel zou de hoofdlijn van het betoog betrokken kunnen worden bij beslissingen aangaande het functioneren van beleidsinstrumenten op de lange termijn.
Indien de Ministerraad voor deze benadering kiest, zou hij daarvan, gezien de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgesteld, mededeling kunnen doen in het bericht van kennisneming van het rapport.

De voorzitter

Mr. M. Scheltema

De secretaris

Mr. J.C.F. Bletz

Inhoudsopgave

Samenvatting

De stormachtige ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) veranderen de schaal van het maatschappelijk verkeer. Begrippen als 'afstand' en 'tijd' gaan een wezenlijk andere rol spelen; de toerekening van gebeurtenissen aan een bepaalde plaats wordt moeilijker en wellicht ook minder relevant; activiteiten kunnen wereldwijd worden ontplooid vanaf haast elke willekeurige locatie. De afnemende binding aan een bepaald grondgebied heeft, naar het zich laat aanzien, onvermijdelijk gevolgen voor het handelingsvermogen van de nationale staat. Immers, het ordenend en sturend vermogen van staten berust in belangrijke mate op instrumenten (zoals wet- en regelgeving) die territoriaal gebonden zijn. ICT kan overigens impulsen geven in meer dan één richting, zowel naar meer internationalisering ('globalisering') als naar een groter belang van regionale en lokale niveaus. In beide gevallen is sprake van afnemende dominantie van het territoriale niveau waarop het nationale bestuur berust.

In dit rapport wordt een verkenning uitgevoerd naar de invloeden van de snelle verdere maatschappelijke verbreiding van ICT op de nationale staat als institutie. Naar zijn aard heeft het rapport, zoals bij meer toekomstverkenningen het geval is, een enigszins speculatief karakter. Dit doet niet af aan de centrale bevinding: dat het moeilijk anders kan of veranderingen in de kenbaarheid, toerekenbaarheid en afdwingbaarheid van activiteiten, leiden ook tot veranderingen in de vermogens van nationale overheden effectief op te treden. Het is van betekenis dit besef in toekomstig beleid te verdisconteren en niet, zoals veelal de neiging zal zijn, ontwikkelingen tegemoet te treden vanuit een vermeend constant handelingsvermogen.

Doorwerking ICT
ICT penetreert op vele terreinen. In de huidige fase ligt de nadruk op het creeren van netwerken, die als het ware de ruggengraat vormen waarop de vernieuwing van de economische bedrijvigheid aangrijpt. Elektronische markten ontstaan, vooralsnog vooral voor aanbieders van informatieproducten (banken, verzekeraars, uitgeverijen en marketeers), later wellicht voor een veel grotere kring van actoren en producten. Hiermee lijkt de basis gelegd voor een netwerkeconomie waarvan functionele onderdelen (communicatie, beheer en gebruik van informatiebanken, velerlei transacties) in belangrijke mate op elektronische uitwisseling van informatie berusten. Een verdere doorbraak van de technologie zal niet alleen afhangen van technische, economische of bestuurlijke factoren, maar ook van de sociale praktijk.

Deterritorialisering
ICT kan, als gezegd, twee kanten op werken: er is de reële mogelijkheid van een maatschappelijke en economische beweging in zowel de richting van schaalvergroting als van schaalverkleining, boven en onder het nationale niveau. Het handelingsvermogen van nationale overheden boet uiteraard in aan belang wanneer bedrijven en personen met behulp van ICT hun activiteiten daar kunnen laten neerslaan waar het hun het beste uitkomt. Wanneer actor, actie en gevolg van een handeling, die zich doorgaans op dezelfde plaats bevonden, verspreid raken over verschillende landen en niet meer eenduidig is vast te stellen binnen welk territoir de actor op een handeling kan worden aangesproken, is sprake van 'deterritorialisering'. Hierdoor ontstaan niet alleen praktische problemen (handhaving), maar ook problemen van meer principiële aard. Dit geldt in het bijzonder voor de juridische kernfunctie van de staat, het monopolie op het stellen en handhaven van bindende regels, welke sterk gebaseerd is op de feitelijke notie dat actor, actie en gevolg aan een en dezelfde plaats zijn te verbinden. Deterritorialisering kan inhouden dat

handelingen niet langer aan een bepaald nationaal rechtsregime kunnen worden toegeschreven. Zonder zo'n toeschrijvingsmogelijkheid resteert, beeldend gezegd, een 'staat zonder land'.

Handelingsvermogen onder druk
In dit rapport komt de raad, mede op grond van een analyse van de ontwikkelingen op een aantal beleidsterreinen (marktordening, monetair beleid, belastingheffing, sociaal en cultureel beleid) tot de bevinding dat zeker ook de nationale overheid niet zal kunnen volstaan met 'ongewijzigd beleid' inzake de maatschappelijke consequenties van ICT. Het concept van de nationale staat vraagt om een herformulering. Naar verwachting zal ICT zozeer ingrijpen op de territoriale dimensie van het menselijk handelen dat de aanname van een constant handelingsvermogen van de staat haar vanzelfsprekendheid verliest. Hierbij gaat het niet alleen om een instrumenteel probleem. Met de veranderingen in de schaal van het maatschappelijk leven neemt ook de legitimiteit van de nationale staat af. De identificatie van de burgers met het nationale zal verder afnemen naarmate enerzijds internationale invloeden en prikkels en anderzijds lokale evenementen aan betekenis winnen. De trend in deze richting is al waarneembaar in de beleidspraktijk.

Een juist perspectief vergt wel een nadere precisering. Ten eerste mag niet de indruk ontstaan dat internationalisering en deterritorialisering de nationale staat voortaan overbodig zouden maken. Een zeer belangrijk deel van het maatschappelijk verkeer zal ook bij een zeer intensieve toepassing van ICT in de samenleving nationaal gebonden blijven. Ten tweede is de nationale staat geen onveranderlijke grootheid. Transformaties vinden altijd plaats en zullen het mogelijk maken beter in te spelen op de externe veranderingen, teneinde handelingsvermogen te herwinnen. Andere grondslagen van het recht zijn denkbaar, evenals andere types van overheidsinterventie, het (zelf) benutten van de mogelijkheden van ICT en intensivering van de interstatelijke samenwerking. Een en ander hangt uiteraard ook samen met de in de toekomst gewenste ordening van het publieke domein.

Of uiteindelijk sprake zal zijn van winst of van verlies is thans moeilijk te zeggen. Ten eerste zal een afweging moeten worden gemaakt tussen het afnemend handelingsvermogen en de nieuwe mogelijkheden voor nationale ordening en sturing enerzijds en de veranderende behoefte aan statelijke ordening en sturing anderzijds. Ten tweede zal dit uiteindelijk mede worden bepaald door de wijze waarop de nationale overheden in weten te spelen op veranderingen. Wezenlijk is hierbij dat zich aankondigende veranderingen niet alleen maar worden beoordeeld vanuit de bestaande handelingsmogelijkheden en de gangbare concepten. Zo'n aanpak leidt tot een reactie die vooral gericht is op herstel van bestaande mogelijkheden en tot symptoombestrijding, en kan een vernieuwende aanpak blokkeren.

Open benadering
Om de hiervoor geschetste redenen is het zinvol voor een open benadering te kiezen als het gaat om de gevolgen van ICT binnen de samenleving. Een open benadering zet de ontwikkelingen in een breder perspectief, verdisconteert op bovensectoraal niveau de geschetste contextverandering en zoekt op flexibele wijze naar nieuwe evenwichten tussen fundamentele uitgangspunten. Essentieel daarbij is dat goed wordt onderscheiden wat de nationale staat kan en wat die staat in de nieuwe context moet doen. Soms is versterking van de huidige interventie aangewezen, soms moeten bestaande interventietypes anders worden gehanteerd, soms moet worden overgegaan op een geheel ander type interventie en soms moet de overheid *tout court* terugtreden. Bij het vinden van nieuwe evenwichten zal er soms onvermijdelijk sprake zijn van een uitruil tussen fundamentele principes. De eerste voor de hand liggende uitruil betreft hier een vernieuwd handelingsvermogen van de natio-

nale staat door middel van internationale en bovennationale samenwerking ten koste van nationale autonomie. Ook op deelterreinen zijn dergelijke trade-off's reeds te bespeuren.

Alhoewel de ontwikkelingen snel gaan, zal het bestaande instrumentarium niet meteen in de eerstvolgende jaren volledig ontoereikend zijn. Daar waar het gaat om het vinden van nieuwe evenwichten tussen fundamentele principes en het ontwikkelen van nieuwe invullingen hiervan, is het echter zinvol nu al een verdere toekomst beleidsmatig onder ogen te zien. Een definitieve reactie van 'meer van hetzelfde', in de zin van meer dezelfde soort wetgeving, meer dezelfde soort handhaving en dergelijke, zal naar verwachting niet genoeg zijn.

Ten geleide

Dit rapport is het laatste dat in de vijfde zittingsperiode van de WRR (1993-1997) tot stand is gekomen. Hoewel het rapport aan het begin van de zesde zittingsperiode is aangeboden aan de regering, berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan bij de raad in de samenstelling zoals deze gold bij het einde van de vijfde periode. Het rapport is voorbereid door een interne werkgroep van de WRR, onder voorzitterschap van prof.dr. W. Derksen, lid van de raad. Van de projectgroep maakten verder deel uit mr. J.P.H. Donner, voorzitter van de vijfde raad, drs. H.L. van Latesteijn, adjunct-secretaris, alsmede de stafmedewerkers dr. K.W.H. van Beek, mw. dr. J.M. Bekkering, mw. drs. N.D. Hielkema, mr.dr. F.J.P.M. Hoefnagel, dr. R.M.A. Jansweijer, dr. W.M. de Jong (projectsecretaris), en drs. D. Scheele. Voorts waren mw. M.F. Gelok, mw. drs. Y.C. Mets en ir. T. Oterdoom lid van de projectgroep.

Voor de totstandkoming van dit rapport is gebruik gemaakt van de resultaten van verschillende studies die in opdracht van de raad zijn verricht. Op 16 oktober 1996 heeft de projectgroep een werkconferentie georganiseerd waar schriftelijke bijdragen van deskundigen op het terrein van mobiliteit, communicatie en informatie werden besproken. Deze bijdragen en het verslag van de bijeenkomst zijn gepubliceerd als voorstudie van de WRR:
M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie;* WRR, Voorstudies en achtergronden V 98, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997.
Ook werden in het kader van het rapport enkele werkdocumenten gepubliceerd:
T. Oterdoom, *Analyse versus ontwerp: ruimtelijk-economische studies nader beschouwd*; WRR, Werkdocument W 92, Den Haag, 1996.
Y.C. Mets, *Cultuur en nieuwe media; tweerichtingsverkeer*; WRR, Werkdocument W 97, Den Haag, 1997.
D.A. Albregtse, *Belastingheffing en ICT*; WRR, Werkdocument W 98, Den Haag, 1997.
Daarnaast werd gebruik gemaakt van een studie van NYFER Forum for Economic Research naar de gevolgen van de introductie van elektronisch geld (*Ongrijpbaar geld*, NYFER, 1997).

Inleiding

I

De stormachtige ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) veranderen de schaal van het maatschappelijk verkeer. Begrippen als 'afstand' en 'tijd', waarvan de betekenis de afgelopen honderden jaren min of meer geleidelijk veranderde, gaan nu sprongsgewijs een andere rol spelen. In *Cyberspace* is de plaats waar iets gebeurt moeilijk vast te stellen en de toerekening van gebeurtenissen aan een bepaalde plaats ook nauwelijks nog relevant: immers in toenemende mate kunnen vanaf haast elke willekeurige locatie activiteiten wereldwijd worden ontplooid. Ook de tijdsdimensie verliest aan betekenis wanneer handelingen niet langer aan een plaats kunnen worden gekoppeld en afstanden van tienduizenden kilometers in één oogwenk zijn te overbruggen. Uiteraard is de *virtuele* wereld niet gelijk aan de *materiële* wereld om ons heen. Dàt de ICT-revolutie rechtstreekse effecten heeft op de 'echte' wereld en dat deze effecten verder zullen toenemen en dieper ingrijpen dan tot dusver, kan echter nauwelijks worden betwijfeld.

Ten minste geeft de verdere invoering van ICT, door de toename van zowel de mogelijkheden ogenblikkelijk kennis te nemen van gebeurtenissen elders als van de fysieke transportmogelijkheden, krachtige impulsen aan bepaalde maatschappelijke tendenties. Daarbij gaan deze impulsen niet slechts in één richting. De stelling dat de internationalisering ('globalisering' zo men wil) van de samenleving verder toeneemt, zal wel op weinig tegenspraak stuiten. Tezelfdertijd kan ICT echter ook het maatschappelijk belang vergroten van lagere territoriale niveaus, regionaal en lokaal. Het betreft hier veranderingen die in beginsel zowel centrifugale als centripetale effecten kunnen hebben. De uitwerking in concrete gevallen zal vermoedelijk vooral afhangen van de specifieke aspecten die in het geding zijn en de schaal waarop deze aan de orde zijn.

Ook als moet worden erkend dat nog tal van onzekerheden bestaan omtrent de ontwikkelingen van de informatie- en communicatietechnologie op onderscheiden gebieden, kan toch veilig worden aangenomen dat de doorwerkingen van ICT de nationale staat als institutie niet ongemoeid zullen laten. Dit geldt in twee opzichten, namelijk voor de omgeving waarin de staat zal functioneren en voor het handelingsvermogen waarover zij in de nieuwe omgeving zal kunnen beschikken. Concreet resulteert dit in de vraag naar de beleidsinstrumenten die in de toekomst ter beschikking zullen staan. Wat betreft de veranderende omgeving bieden de huidige ontwikkelingen enerzijds perspectieven op grotere transparantie van de samenleving, waardoor beleid realistischer en verfijnder zou kunnen worden geformuleerd en toegepast. Ook kan ICT mogelijkheden bieden tot grotere democratische participatie, bijvoorbeeld door invoering van diverse vormen van referendum indien dit zou worden gewenst. Of zulke mogelijkheden tot meer transparantie en participatie inderdaad zullen worden gerealiseerd, is echter onzeker. Tegengestelde effecten zijn evenzeer denkbaar, als burgers (individuen en bedrijven) ICT meer en meer gaan gebruiken om zich 'eigen werelden' te construeren, waardoor overheden het zicht op maatschappelijke realiteiten wordt onthouden dat noodzakelijk is voor een adequaat bestuur. Denkbaar is dat variaties in de omgeving in elk geval dilemma's oproepen waar uitgangspunten van beleid conflicteren. Zo kan een betere informatievergaring om grensoverschrijdende belastingontduiking tegen te gaan, in conflict komen met het waarborgen van de privacy van burgers.

Wat betreft het handelingsvermogen in meer specifieke zin is gemakkelijk in te zien dat in elk geval de nationale staat (verder) in het geding raakt. Haar rechts- en zwaardmacht berusten immers vanouds op een territoriale

afbakening, die door ICT nu (verder) aan betekenis verliest. De internationalisering van de afgelopen decennia heeft reeds aangetoond dat het verzwakken van de directe band tussen handeling en territoir afbreuk doet aan het nationale vermogen tot ordening en sturing. Dit geldt te meer wanneer handelingen zich uitstrekken over meerdere staten en zal *a fortiori* gelden indien vele handelingen 'geen plaats' meer hebben. Een *beoordeling* van de consequenties hiervan is echter ook weer niet eenvoudig. Strikt genomen is zij slechts mogelijk indien het toekomstige handelingsvermogen van nationale staten en onderscheiden overheden wordt afgezet tegen de toekomstige maatschappelijke *behoefte* aan ordening en sturing; het is immers denkbaar dat het handelingsvermogen van de nationale staat afneemt, terwijl daaraan tegelijkertijd ook minder behoefte bestaat. In dat geval zou er geen probleem zijn. Voorts moet worden bedacht dat de behartiging van publieke doelen ook nu al geenszins alleen aan de *nationale* staat is voorbehouden. Staten gaan samenwerking aan met andere staten, zij sluiten coalities ter verdediging van het eigen territoir en geleidelijk is een uitgebreid stelsel van internationaal geldend recht ontstaan. De waarneming dat het instituut van de nationale staat onderhevig is aan erosie, behoeft dan ook niet te betekenen dat de publieke taakbehartiging op andere wijze dan door het eenzijdig optreden van de nationale staat evenzeer onmogelijk is.

Thematiek rapport

In het voorgaande is de thematiek van dit rapport aangegeven. De raad richt zich hier op de toepassing en verspreiding van ICT en de mogelijk hieruit voortvloeiende ontwikkelingen in de territoriale dimensie van menselijk handelen alsmede op de gevolgen hiervan voor de nationale staat. Hierbij gaat het met name om het statelijk handelingsvermogen, dat wil zeggen het vermogen van de staat onder nieuwe omstandigheden beleidsdoelen te realiseren.

Het betreft hier een uitsnede uit de veel meer omvattende problematiek van maatschappelijke veranderingen als gevolg van ICT, welke beperking is te rechtvaardigen doordat, zoals gezegd, juist de territoriale grondslag van het staatsbestuur door ICT-ontwikkelingen in het geding komt. Zoals elke toekomstverkenning heeft ook dit rapport onvermijdelijk een enigszins *speculatief* karakter. Sommige aannamen zullen op den duur niet gerechtvaardigd blijken; daarnaast is goed mogelijk dat later blijkende effecten thans nog over het hoofd worden gezien. Wat dit laatste betreft, dringt zich de vergelijking op met de invoering van televisie een halve eeuw geleden, waarvan de vèrreikende maatschappelijke consequenties, met name voor de verhouding tussen bestuur en bestuurden, ook pas gaandeweg duidelijk zijn geworden.

De reden om, ondanks dergelijke in het oog vallende onzekerheden, toch de navolgende verkenning te ondernemen, is voor de raad vooral gelegen in de nauwe relatie tussen veranderingen in de territoriale dimensie van menselijk handelen en territorialiteit als structurerend beginsel voor de staat. Als hier discrepanties optreden, kan niet worden volstaan met reguliere reacties op het niveau van aanpassing van beleidsmiddelen of -doelen, maar is een wezenskenmerk van het instituut staat in het geding. In dit licht is de raad van opvatting dat de overheid (primair de Nederlandse rijksoverheid in de ruimste zin) er goed aan zou doen zich vroegtijdig rekenschap te geven van de aanzienlijke veranderingen waartoe de grootschalige invoering van ICT zal kunnen leiden, teneinde zich hierop zoveel mogelijk voor te bereiden. Met deze algemene aanbeveling wordt niet miskend dat de overheid al een aantal jaren intensief bezig is met ICT, oorspronkelijk vooral met de automatisering van processen en de afstemming van beleid daarop, maar vervolgens ook met vragen aangaande de mogelijkheden die ICT biedt en de wijzen waarop hier optimaal op kan worden ingespeeld [1]. Bij dit laatste gaat het om een grote diversiteit van inhoudelijke

[1] Bijvoorbeeld: Ministerie van Justitie, *Wetgeving voor de elektronische snelweg*; Tweede Kamer 1997-1998, 25880, nrs. 1-2.

beleidsthema's (bijv. versterking van de elektronische infrastructuur, vormgeving van de telecommunicatiemarkt, invoering van ICT in het onderwijs, scholing en training). Een enigszins systematische analyse van de consequenties van ICT voor het openbaar handelingsvermogen ontbreekt echter. Wordt in het beleid voldoende onderkend dat dit handelingsvermogen in het geding is? Of wordt alleen het beleid aangepast aan veranderde maatschappelijke omstandigheden, vanuit de premisse dat het handelingsvermogen van overheden min of meer constant blijft? In het laatste geval bestaat het risico dat beleidsaanpassingen niet succesvol zullen zijn. Immers, de 'natuurlijke' neiging van (overheids)instanties maatschappelijke veranderingen te beantwoorden vanuit de aanname dat tot dusver gehanteerde instrumenten onverminderd bruikbaar zijn, zal niet vruchtbaar blijken, wanneer door de wijzigingen in de territoriale dimensie het openbaar handelingsvermogen en de hiermee samenhangende mogelijkheden voor beleid juist niet langer als constant kunnen worden beschouwd.

Opzet verkenning

Dit rapport is als volgt opgezet. Hoofdstuk 2 gaat in op de gevolgen van de (verdere) toepassing en verbreiding van ICT voor het maatschappelijk verkeer. In het bijzonder worden hier de consequenties besproken van het 'oprekken' van de dimensies plaats en tijd. In hoofdstuk 3 worden de te verwachten maatschappelijke veranderingen in het perspectief van de nationale staat bezien. Daarbij wordt niet alleen nagegaan in hoeverre het openbaar handelingsvermogen kan veranderen, maar ook in hoeverre de behoefte aan ingrijpen van de nationale staat wellicht verandert, zowel doordat andere gremia de interveniërende rol gedeeltelijk zullen kunnen overnemen als doordat aan sommige vormen van overheidsordening en -sturing geen behoefte meer zal bestaan. Deze thema's worden in de hoofdstukken 4 en 5 langs twee lijnen uitgewerkt en getoetst. In hoofdstuk 4 wordt nagegaan in hoeverre recht en bestuur van de Nederlandse staat gebaseerd zijn op het territorialiteitsprincipe, wat hier de gevolgen zijn van ICT en in hoeverre andere beginselen hier uitkomst kunnen bieden. Hoofdstuk 5 geeft een nadere analyse van de verschillende verkenningen omtrent de gevolgen van ICT voor het handelingsvermogen van de nationale staat, waarbij de drie grote beleidsgebieden (het economische, het sociale en het culturele) aan de orde komen. Hierbij wordt tevens ingegaan op de beleidsreacties die momenteel zichtbaar zijn. In het concluderende hoofdstuk 6 wordt ten slotte nagegaan welke transformatie van de nationale staat mogelijk te verwachten is als gevolg van de ontwikkeling van de ICT en welke positieve en negatieve effecten kunnen voortkomen uit de resulterende schaalvergroting en schaalverkleining.

Het rapport wordt besloten met een aantal bijlagen waarin de consequenties van ICT nader worden geschetst op de terreinen van respectievelijk de marktordening, het geldverkeer, belastingheffing, solidariteit en cultuurbeleid.

Toenemend gebruik van ICT, afnemend belang van afstand 2

2.1 Inleiding

Aan de beantwoording van de vraag naar het toekomstig handelingsvermogen van de overheid gaat een andere vraag vooraf: in welke mate zal de schaal van maatschappelijke activiteiten veranderen ten gevolge van informatie- en communicatietechnologie (ICT)? Op deze vraag gaat dit hoofdstuk in. Met name worden de consequenties bezien van het doorbreken van gebondenheden aan tijd en plaats.

ICT maakt afstand tot een relatief begrip, waardoor samenwerken op afstand, bijvoorbeeld aan het ontwerp van een auto, mogelijk wordt. De grotere keuzevrijheid ten aanzien van plaats en tijd van handelingen kan grote maatschappelijke gevolgen hebben. Kiezen mensen straks bijvoorbeeld massaal voor elektronische dienstverlening? Hoe massaal zullen zij zich in het algemeen bedienen van ICT? Een begin van een antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 2.2, waarin wordt ingegaan op de technische ontwikkelingen en de mate waarin ICT nu al in de samenleving is gepenetreerd. Maar omdat de invoering van ICT nog in een betrekkelijke beginfase verkeert, is daarmee nog geen antwoord gegeven op de te verwachten penetratie. Hetgeen technisch mogelijk is, behoeft immers niet zonder meer maatschappelijk ingang te vinden.

Wil een bepaalde toepassing van ICT maatschappelijk penetreren, dan zal in ieder geval de balans van voor- en nadelen positief moeten zijn en ook als zodanig worden gepercipieerd. Juist uiteenlopende percepties zijn van invloed op het pad waarlangs ontwikkelingen verlopen en op de beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid. Ook zal er voldoende kritische massa moeten zijn om penetratie van een bepaalde toepassing te mogen verwachten. In de laatste paragraaf wordt nader ingegaan op de factoren die de vorming van een dergelijke kritische massa kunnen bepalen.

2.2 Penetratie van ICT in de samenleving

De onderstaande inventarisatie van de penetratie van ICT-toepassingen heeft meer een illustratief dan een uitputtend karakter. Eerst wordt ingegaan op de techniek, die in de ontwikkeling van ICT een duidelijke pushfactor vormt (par. 2.2.1). Vervolgens wordt aangegeven hoe ICT doorwerkt in bedrijfsorganisaties (par. 2.2.2). En ten slotte komen de elektronische markten aan de orde (par. 2.2.3).

2.2.1 Technische mogelijkheden

Integratie van computer en telecommunicatie
ICT is een verzamelbegrip voor de technologieën die worden gebruikt voor verzamelen, opslaan, bewerken en doorgeven van informatie in uiteenlopende vormen (data, beeld, geluid). In wezen valt de uitvinding van de boekdrukkunst binnen het bereik van deze definitie. Mede om die reden zullen wij hierna het begrip ICT reserveren voor technologieën die het mogelijk maken informatie in *gedematerialiseerde* vorm te verzamelen, op te slaan, te bewerken en door te geven.

Elektronische gegevensuitwisseling heeft al een lange ontwikkelingsgeschiedenis, die begint bij de telegraaf in 1840. In de tweede helft van deze eeuw werd de *digitale* technologie ontwikkeld. Deze digitalisering heeft aanzienlijke ontwikkelingen mogelijk gemaakt, eerst in de vorm van computers, later ook in de telecommunicatie. Aanvankelijk stonden deze beide ontwikkelingen los van elkaar. Vanaf de jaren zestig raakten zij steeds meer met elkaar verweven, doordat ontwikkelingen op het ene gebied werden benut om te komen tot verdere vernieuwingen op het andere. Het naar elkaar toe groeien van telecommunicatie en computer ligt ten grondslag aan de introductie van de term ICT [1]. Digitalisering maakte het bovendien meer mogelijk naast data ook geluid en beelden te versturen. Het gevolg hiervan was dat de ontwikkelingen zich ook uitbreidden naar de audiovisuele en consumentenelektronicasector en dat het onderscheid tussen de diensten en toepassingen op terreinen als telecommunicatie, computers, media en consumentenelektronica vervaagde. Tot voor kort werd bij het zoeken naar nieuwe toepassingsmogelijkheden van de infrastructuur nog hoofdzakelijk gedacht aan de zakelijke markt. Meer en meer richten bedrijven zich thans echter ook tot particulieren en maken particulieren gebruik van de mogelijkheden van ICT.

De opbouw van de telematica-infrastructuur
De technologie die informatie-, computer- en telecommunicatietechnologieën integreert, wordt telematica genoemd. De telematica-infrastructuur kan worden verdeeld in drie lagen: de basisinfrastructuur, de applicatielaag en de dienstenlaag. Deze lagen kunnen als bouwstenen worden beschouwd die uiteindelijk specifieke diensten voor de gebruiker mogelijk maken.

De eerste bouwsteen, de *basisinfrastructuur*, bestaat uit een aantal componenten die een algemeen toepasbare dienst leveren die door verschillende systemen gemeenschappelijk gebruikt kan worden om verschillende systeemdiensten te leveren. Deze basisinfrastructuur kan gebruik maken van diverse transmissiemedia zoals ether, koperdraad en glasvezels. De aard en vormgeving van het medium bepaalt de mogelijke bandbreedte en afstand waarover signalen zonder versterking kunnen worden getransporteerd. De basisinfrastructuur kan zo worden geconfigureerd dat een netwerk ontstaat waardoor digitale informatie door een groep gebruikers kan worden uitgewisseld. Er zijn zeer uiteenlopende verschijningsvormen van netwerken zoals LAN (Local Area Network), WAN (Wide Area Network), en ISDN (Integrated Services Digital Network). Afzonderlijke netwerken kunnen onderling tot een groter netwerk worden gekoppeld, zoals het geval is bij het Internet.

Aan de basisinfrastructuur wordt de *applicatielaag* toegevoegd. Dit is een structuur van componenten met een specifieke functie, die gebruik maakt van de eerste bouwsteen om een systeem samen te stellen dat een specifieke dienst levert. Bij het uitvallen van een applicatiestructuur valt slechts één systeem uit; bij uitvallen van de infrastructuur vallen alle systemen uit. Bij een telematica-infrastructuur wordt de applicatiestructuur vaak door de computerindustrie bepaald en de basis(netwerk)infrastructuur door de telecommunicatie-industrie [2].

De *dienstenlaag* maakt de applicaties ten slotte toegankelijk voor de gebruiker; dit is dan ook de enige laag van de telematica-infrastructuur die voor hem of haar zichtbaar is. Het kan hierbij gaan om alleen communicatie, maar ook om het verstrekken van informatie of het op afstand uitvoeren van acties.

1] Sociaal-Economische Raad, *Consumentenaspecten ICT: een voorstel voor een aanpak*; 's-Gravenhage, april 1997, blz. 2-4.
2] M. Houtsma en J. Schot, *Telematica Strategisch Ingezet*; Amsterdam, Otto Cramwinckel, 1995, blz. 28-35.

Algemeen toepasbare applicaties kunnen in een zestal categorieën worden onderverdeeld en leveren de volgende diensten aan de gebruiker:

- teledatasystemen: communicatiediensten zoals computerfax, videotex, e-mail, bulletin boards, teleconferencing en computer conferencing;
- tele-informatiesystemen: deze bieden actuele informatie betreffende weer, verkeer, sport, toerisme, arbeidsmarkt, beurs enzovoort. Ook het opvragen van muziek, video's (video-on-demand), boeken en artikelen hoort hiertoe;
- teleregistratiesystemen: bij deze systemen wordt een teledata- of tele-infosysteem aangestuurd om informatie te verzamelen. Voorbeelden zijn elektronische overzichten, klantregistratie, personeelsinformatie, douane-informatie;
- teletransactiesystemen: gebruik makend van een teledata- of tele-infosysteem wordt het mogelijk transacties af te sluiten. Voorbeelden zijn op afstand winkelen, bankieren, reserveren, spelletjes doen, leren en interactief telewerk;
- tele-adviessystemen: consultatie op uiteenlopende terreinen op basis van een teledata- of tele-infosysteem;
- geïntegreerd telesysteem: systemen zoals Minitel, Teletel, Prestel, Viditel en Soutraitel bieden zowel informatie- en communicatiediensten als overige diensten [3].

De middelen die toegang verschaffen

De pc, telefoon en tv zijn voor de gebruiker de voornaamste middelen om toegang tot telematicadiensten te krijgen. Voor informatie-overdracht worden verschillende vormen van netwerken gebruikt, zoals het telefoon- of kabeltelevisienetwerk. Bepaalde diensten zijn ook toegankelijk via relatief nieuwere middelen zoals een cd-rom, cd-i en de Web-tv (in combinatie met pc of tv) [4].

De *computer* geeft toegang tot de grootste variëteit aan diensten en toepassingen. De meeste gebruikers verkrijgen toegang via de computer op het werk. Het aantal geautomatiseerde werkplekken bij bedrijven is een indicatie voor het aantal gebruikers dat via het werk potentieel toegang heeft. In alle sectoren van de economie is het aantal geautomatiseerde werkplekken zeer snel toegenomen: tussen 1985 en 1995 is het verzesvoudigd [5]. In de financiële sector heeft 80 procent van alle werknemers beschikking over een pc. In de meeste sectoren ligt het percentage geautomatiseerde werkplekken rond de 60 procent. Het aantal geautomatiseerde werkplekken is sinds 1996 in elke sector toegenomen, behalve in de onderwijssector.

Ook in steeds meer huishoudens heeft de computer zijn intrede gedaan. In figuur 2.1 is te zien dat in 1995 bijna 40 procent van de huishoudens een pc had, driemaal zoveel als in 1988. Opleiding (hoog), leeftijd (tussen 25 en 55 jaar) en inkomen (hoog) spelen een belangrijke rol bij het pc-bezit. Bij de 65-plussers bijvoorbeeld bezit slechts 6 procent een pc, maar dit percentage is sinds 1988 wel met een factor zes toegenomen [6].

De *telefoon* is een belangrijk medium voor de toegang tot diensten. De markt voor telecommunicatie groeit fors, op wereldniveau met ongeveer 10 procent per jaar. In Nederland is het aantal telefoonaansluitingen in 1996 gegroeid met 3,8 procent. Met name het aantal ISDN-aansluitingen maakte het laatste jaar een aanzienlijke groei door: ongeveer 100.000 nieuwe aansluitingen. Het verkeer dat over deze lijnen wordt afgewikkeld, is met 6,8 procent

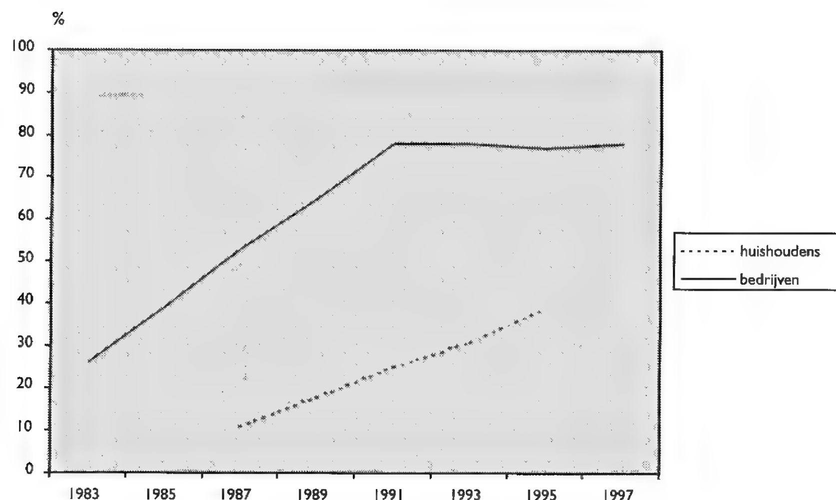
[3] J.H. Andriessen en R.A. Roe, *Telematics and work*; East Sussex, Lawrence Erlbaum Associates, 1994, blz. 6-9.

[4] De web-tv is een hybride apparaat dat laagdrempelig surfen op het Internet vanuit de huiskamer mogelijk moet maken. Web-tv wordt momenteel alleen in de Verenigde Staten verkocht en zal waarschijnlijk binnenkort in Europa geïntroduceerd worden. De meningen over de daadwerkelijke gebruiksvriendelijkheid van de web-tv lopen uiteen. 'Het monsterverbond van TV & PC'; *Intermediair*, 16 oktober 1997, blz. 17.

[5] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Automatisering in Nederland*; Heerlen, CBS, 1997, blz. 21.

[6] Ibid.

Figuur 2.1 Computerbezit in bedrijven en huishoudens



Bron: CBS

toegenomen. ISDN is aantrekkelijk voor zowel particuliere als zakelijke klanten vanwege de grotere capaciteit die het de gebruiker biedt. Daarnaast heeft een standaard ISDN-aansluiting twee kanalen, zodat de gebruiker het ene kanaal kan benutten voor dataverkeer en het andere voor telefonisch verkeer [7].

Ook de markt voor mobiele communicatie is fors gegroeid. In 1996 werd bij PTT Telecom in dit segment een omzetgroei van 36,4 procent gesignaleerd. De groei van het aantal aansluitingen voor mobiele telefonie was 57 procent, voor semafonie 25,3 procent [8]. De penetratiegraad van mobiele telefonie is op het moment 8 procent van de bevolking (1,3 miljoen gebruikers). Rond het jaar 2000 worden bijna vijf miljoen gebruikers verwacht. Mondiaal is het aantal abonnees voor mobiele communicatie tussen 1988 en 1995 gestegen van 4,3 miljoen naar 85,0 miljoen: een groeipercentage van 42,6 procent [9].

Het *kabeltelevisienetwerk* biedt een breedbandige verbinding tot in ongeveer 95 procent van de Nederlandse huishoudens. Nederland bezit hierdoor een uitstekende uitgangspositie voor grootschalige telematicatoepassingen via de televisie. Toegang tot diensten zoals teletekst, pay-per-view en de kabelkrant kunnen via de tv worden verkregen. Nieuwe diensten zoals tele-leren, telewinkelen, video-on-demand, en sports-on-demand via de tv behoren ook tot de mogelijkheden. De kabelbedrijven maken zich op voor het leveren van een compleet scala van video-, data- en telecommunicatiediensten [10]. Alvorens deze interactieve diensten te kunnen leveren moeten kabelbedrijven eerst het kabeltelevisienetwerk geschikt maken voor twee-wegverkeer.

7] KPN, *Jaarverslag*; Groningen, 1996, blz. 34-35.

8] Ibid., blz. 29-40.

9] T. Kelly, 'Forecasting the mobile communications market', paper for the IIR Conference, 1996, Hong Kong, http://www.itu.int/ti/papers/hkmobile.

10] H. v. Steenis, 'Kabelaars aller steden en landen verenigt u!'; *Telecommagazine*, maart 1997, blz. 40.

Toenemende rekenkracht en transmissiecapaciteit
In de technische ontwikkelingen doen zich al over een langere tijd robuuste trends voor die wijzen op een zeer snelle exponentiële groei. Het aantal transistoren per chip (onder meer geheugencapaciteit) verdubbelt sinds 1960 gemiddeld ongeveer elke 1,5 jaar; de verdubbelingsperiode neemt geleidelijk toe en zal naar schatting rond 2000 3 jaar bedragen [11]. Voor de rekenkracht van computers zijn zowel miniaturisering als snelheid van belang. Ook de snelheid verdubbelt ongeveer elke 2,7 jaar [12].

In de telecommunicatie wordt in toenemende mate overgestapt van analoge naar digitale signaalverwerking. Alhoewel een van origine analoog signaal bij ongecomprimeerde digitalisering een grotere bandbreedte vereist, kan door compressie en multiplexing van verschillende signalen bandbreedte worden bespaard. Daardoor zijn er ook meer mogelijkheden om breedbandige diensten, zoals bewegende beelden, over conventionele telefoonverbindingen te leveren, onder voorwaarde dat de schakelpunten daarvoor geschikt worden gemaakt.

Satellietcommunicatie en glasvezelcommunicatie maken een zeer snelle groei door. Een nieuwe generatie laagbanige satellieten zal directe satellietcommunicatie via apparatuur in zakformaat mogelijk maken [13]. Nu al is communicatie via satellieten in de geostationaire baan in dunbevolkte gebieden goedkoper dan via een kabel [14]. De transmissiecapaciteit van glasvezelkabels verdubbelt ongeveer elk jaar [15]. De kosten van internationaal telefoonverkeer worden al lang niet meer bepaald door die van intercontinentale kabels, maar veel meer door die van de lokale netten naar de eindgebruikers [16]. Een van de gevolgen hiervan is dat via Internet beeldverbindingen tot stand kunnen worden gebracht tegen lokaal telefoontarief. De snelle daling van de internationale telefoontarieven na de introductie van concurrentie is een illustratie van deze kostenstructuur.

Conclusie: technologie in overvloed
De stuwende kracht achter de toepassingen van ICT is de enorme vooruitgang in de techniek. De digitalisering van analoge signalen (geluid en beeld) maakt integratie mogelijk van informatie- en communicatietechnologie. Het is aannemelijk dat de gebruiker in de toekomst zal kunnen beschikken over computers en communicatiemiddelen met een nog grotere verwerkingscapaciteit. De toename van de reken- en transmissiecapaciteit en de beschikbaarheid van effectieve datacompressie maken nieuwe toepassingen mogelijk. Voorbeelden die veel rekenkracht vragen, zijn expertsystemen, intelligente helpfuncties, patroonherkenning (bijv. autonummerborden of geschreven tekst lezen) en spraakherkenning. Voorbeelden die vooral veel geheugen- en transmissiecapaciteit vragen, zijn bewegend beeld in computertoepassingen zoals interactieve films (instructie), beeldtelefoon en virtual reality (ontwerp, spelletjes).

Communicatienetwerken zullen intelligenter worden (meer mogelijkheden, lagere kosten); computers worden meer ingebed in een communicatienetwerk. Voorlopig is de ontwikkeling van de techniek nog niet uitgewoed. Massaproductie draagt bij aan steeds lagere prijzen. Daardoor zullen nieuwe

11] Deze groeitrend staat bekend als de 'Wet van Moore'.

12] *IEEE Spectrum;* april 1996.

13] M. Hegener, 'Alweer een nieuwe vloot satellieten'; *NRC Handelsblad*, 26 november 1997, blz. 18.

14] S.D. Dorfman, *Satellite communications in the global information infrastructure;* http://www.nap.edu/readingroom/books/newpath/chap4.html.

15] E. Desurvive, 'Lightwave Communications: The Fifth Generation', 'The computer in the 21st century', *Scientific American*, Special issue, blz. 54-61, 1995.

16] *The BT/MCI Global Communications Report*, 1996/1997, http://www.bt.com/global_reports/bt_mci.

ontwikkelingen die nu nog exotisch aandoen, binnen een beperkte tijd op vrij grote schaal beschikbaar kunnen zijn. Informatie- en communicatietechnologie blijft zo niet voorbehouden aan het bedrijfsleven of aan grote instellingen, maar kan verder penetreren in alledaags privé-gebruik. Zonder dat consumenten dat echt gemerkt hebben, zijn niet alleen tv's, cd-spelers en videorecorders, maar in toenemende mate ook wasmachines, magnetrons, cv-ketels en auto's voorzien van microprocessoren met uitgebreide computerprogramma's.

2.2.2 ICT in bedrijfsorganisaties

Toenemend belang van netwerken
Aanvankelijk stond de term automatisering vooral voor automatisering van specifieke taken. In de jaren tachtig kreeg men oog voor het feit dat informatie opgeslagen in computers, in feite een hoofdbestanddeel van het bedrijfsproces vormde en ook dat de daardoor beschikbare en daarvan afgeleide gegevens indicatoren over de kwaliteit en voortgang van bedrijfsprocessen konden opleveren. Naast de systemen die op de directe bedrijfstaak waren gericht, ontstonden er informatiestelsels ter ondersteuning van het management. Daarmee verschoof het integratieniveau van de computer en de omgeving een stap omhoog en werden netwerken belangrijk. Computer- en communicatietoepassingen raken steeds meer geïntegreerd. Zo ontstaan gecompliceerde informatiesystemen die de grenzen van organisaties overschrijden [17].

Een toenemend aantal bedrijven maakt gebruik van Internet of een Intranet. In 1996 is het aantal bedrijfsvestigingen met een Internet-aansluiting gestegen van 12 naar 15 procent; bij de zakelijke dienstverlening is dit aantal het hoogst (26%). Internet wordt het meest gebruikt voor e-mail, informatieverwerving en downloaden van software [18]. Het aantal computers dat als 'host-computer' op Internet is aangesloten, verdubbelt elk jaar en is momenteel de 10 miljoen gepasseerd. Rond Internet wordt door vele betrokkenen voor de komende jaren een zekere segmentatie verwacht. Zo ontstaan steeds meer Intranetten: bedrijfsnetwerken op basis van Internet-technieken, maar beperkt toegankelijk. De netwerkomgeving van bedrijven was en is nog steeds inhomogeen, maar de toepassing van Internet-technieken in Intranetten biedt de mogelijkheid op relatief snelle wijze te komen tot standaardisatie, zowel binnen een bedrijf als tussen bedrijven. In Nederland is vooral bij bedrijven met tweehonderd of meer werknemers het aantal werkplekken met toegang tot Internet, Intranet en faciliteiten voor e-mail gestegen. In het kleinbedrijf daarentegen blijft de groei achter en in de transportsector stagneert de groei zelfs [19]. In Europa heeft nu reeds 25 procent van de grote bedrijven een Intranet; verwacht wordt dat dit percentage zal groeien naar 66 procent in het jaar 2000 [20]. In de Verenigde Staten heeft meer dan 90 procent van de Fortune 200 bedrijven een Intranet, of zegt er een in 1997 te willen installeren [21].

Integratie van geografisch gespreide bedrijfsprocessen
ICT maakt het mogelijk om op afstand processen te beïnvloeden en te sturen, waardoor men niet meer aan plaats gebonden is om deze handelingen uit te voeren. In het goederenvervoer bijvoorbeeld worden telematicatoepassingen

17] *Telematica*; Alphen aan den Rijn/Zaventem, Samsom Bedrijfsinformatie, 1997, blz. 247-248.

18] Danielle Breij, Ted Vonk, *NIPO-Internet onderzoek onder het Nederlandse bedrijfsleven*; Amsterdam, april 1997.

19] Centraal Bureau voor de Statistiek, op.cit. Breij en Vonk, *op.cit.*.

20] De invoering van een intranet stuit soms op problemen. De componenten hebben nog niet de status van 'plug and play'. Intranet kan een grillig beslag leggen op de transmissiecapaciteit van een bedrijfsnetwerk. Toevoeging van een intranet-applicatie kan leiden tot onverwachte filevorming op de bedrijfsinfrastructuur. Kernprobleem is dat besluitvormers binnen bedrijven vaak geen idee hebben hoe hun netwerk in elkaar zit. *Automatisering Gids*, 14 maart 1997.

21] Themanummer Intranet, *Automatisering Gids*, 14 maart 1997.

gebruikt om op afstand de voortgang van goederenstromen te bewaken ('tracking en tracing'). Zo kan veel nauwkeuriger aan planningen tegemoet worden gekomen. Door de snelle beschikbaarheid van informatie op andere vestigingslocaties kunnen beslissingen op kortere termijn worden genomen, zodat men sneller kan inspelen op een veranderende omgeving. ICT maakt het mogelijk klantspecifieke producten te leveren vanuit een massaproductieproces: 'massa-individualisering'.

Samenwerking tussen bedrijven op afstand kan zowel een horizontale als een verticale vorm aannemen [22]. Bij horizontale samenwerking worden diensten of middelen door meerdere organisaties gedeeld. Horizontale samenwerking tussen organisaties kan bijvoorbeeld worden ondersteund door EDI (Electronic data interchange), shared databases en groupware zoals e-mail, elektronische agenda's, systemen ter ondersteuning van groepsbeslissingen (group decision support systems), systemen ten behoeve van het gezamenlijk schrijven van rapporten, systemen ten behoeve van gezamenlijk ontwerpen en multimediasystemen. ICT maakt een 24-uurs economie mogelijk, waarin teams van mensen verspreid over de wereld mondiaal geïntegreerde ontwerp- en productieprocessen afstemmen op uiteenlopende lokale omstandigheden. Hierbij is te denken aan de specifieke vraag van de lokale consument en lokale restricties in regulering en toelevering van input in de vorm van onderdelen, grondstoffen en gekwalificeerde arbeid.

Bij verticale samenwerking gaat het om ondernemingen die in een relatie van klant of toeleverancier tot elkaar staan. Telematica wordt bijvoorbeeld als strategisch hulpmiddel ingezet in de logistieke sector waar productie-activiteiten (vaak eindbewerkingen) halverwege de distributieketen worden uitgevoerd en aan bijvoorbeeld logistieke dienstverleners worden uitbesteed. Veel secundaire bedrijfsactiviteiten zoals communicatie-activiteiten, catering en schoonmaak worden uitbesteed (*outsourcing*). ICT schept als het ware het 'global village' waardoor investeringsmiddelen, productiemiddelen, planningen, organisatievormen, grondstoffen en andere hulpbronnen bij productie en verkoop niet meer gebonden zijn aan één plaats, maar overal ter wereld verwerfbaar en inzetbaar zijn [23].

Een bijzondere vorm van *outsourcing* is het toenemende gebruik van *callcentres*. Veel internationaal opererende ondernemingen en organisaties handelen het totale internationale telecommunicatieverkeer in één land af. Vaak worden Nederland of Ierland als land gekozen vanwege de goedkope tarieven voor internationaal telefoneren, de goede kwaliteit van de verbindingen en de talenkennis (in Nederland). In Nederland functioneren ongeveer driehonderd zelfstandige *callcenters* met ruim 26.000 volledige arbeidsplaatsen [24]. Zij vormen de snelst groeiende bedrijfstak van dit moment. Jaarlijks komen er 75 bij; in het jaar 2000 wordt gerekend op 46.000 arbeidsplaatsen. De meeste *callcenters* werken met uitzendkrachten, vaak met relatief ongunstige arbeidsvoorwaarden.

Telewerk

Een steeds groter deel van de werkende bevolking houdt zich bezig met het verwerken van informatie. Juist deze activiteit wordt minder plaatsgebonden [25]. Tien jaar geleden bedroeg het aantal telewerkers in de Verenigde Staten (voorloper op telewerkgebied) ongeveer 100.000. Vier jaar later was dat 3,6 miljoen. In Nederland waren er rond 1986 enkele honderden telewerkers,

22] D.L. Garcia, *Electronic enterprises: looking to the future*; Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 1997.

23] *Telematica*, op. cit., blz. 15-16.

24] 'Call centres zijn in Nederland de snelst groeiende bedrijfstak'; *Rotterdams Dagblad*, 3 september 1997.

25] R. van Dael en C. Metselaar (red.), *De virtuele organisatie*; Deventer, Kluwer Bedrijfsinformatie, 1997.

in 1992 circa 60.000 [26]. Het gemeten aantal telewerkers hangt sterk af van de definitie. Volgens een traditionele definitie zijn het er 45.000 à 70.000; volgens een ruime definitie 375.000 à 470.000. Potentieel komt het aantal telewerkfuncties op ongeveer 1,8 miljoen [27]. Deze ontwikkeling zal een ingrijpende invloed hebben op de organisatie van arbeid. ICT schept mogelijkheden voor een nieuwe flexibiliseringsgolf, die voornamelijk betrekking heeft op de flexibiliteit van plaats. Op de lange termijn kan het gaan om arbeidsrelaties die nu nog moeilijk voorstelbaar zijn, zoals tweeverdieners die in Maastricht wonen en van wie er één virtueel in Amsterdam werkt en de ander in Canada.

Telewerken kan productiviteitswinsten opleveren: op microniveau door een betere en flexibelere inzet van mensen en middelen; op macroniveau door een efficiënter gebruik van de fysieke infrastructuur. Telewerk of televergaderen maakt fysiek vervoer deels overbodig, waardoor bijvoorbeeld gehandicapten nieuwe kansen krijgen. Telewerken heeft ook nadelen doordat bepaalde aspecten van de traditionele arbeidsverhoudingen wegvallen. De overgang naar een virtuele organisatie vereist dan ook een fundamentele herziening van de gangbare managementfilosofie [28]. Als risico's die verbonden zijn telewerken, worden genoemd: sociale isolatie, geringere sociale bescherming, inadequate werkomstandigheden en het vervagen van de grens tussen werktijd en vrije tijd.

2.2.3 Elektronische markten

Op elektronische markten worden interactieve diensten aangeboden via de telefoon (rechtstreeks en voice response) en de pc (Internet en besloten netwerken). Daarbij is plaats niet meer bepalend om handelingen te verrichten. Niet altijd wordt er voor de diensten direct betaald. Soms gaat het alleen om marketing; voor een belangrijk deel ook wordt via Internet informatie aangeboden vanuit ideële of 'narcistische' motieven.

De op het Internet aangeboden diensten kunnen in de volgende groepen worden verdeeld:

- gebruiker tot gebruiker communicatie door middel van e-mail, bulletinboards, videoconferenties en dergelijke. Usenet is bijvoorbeeld een gedistribueerd bulletinboardsysteem dat is georganiseerd in nieuwsgroepen, waarin gebruikers een openbare discussie voeren;
- navigatiediensten voor het aanbieden, ontsluiten en gebruiken van op Internet aanwezige informatie en diensten;
- het gebruik van het Internet voor file transfer via het FTP protocol. Binnen het Internet bevinden zich een groot aantal gegevensbestanden die allerhande software en informatie bevatten. Verschillende soorten gratis software worden vaak via openbare FTP-sites aangeboden [29];

26] K. de Bruin, 'Fiscus laat telewerkers zwemmen'; *Automatisering Gids*, 10 oktober 1997, blz. 17.

27] F. van Reisen, *Ruim baan door telewerken? Effecten van flexibele werkvormen op ruimtelijke ordening en mobiliteit als gevolg van veranderend tijd-ruimtegedrag*; proefschrift TU Delft, 1997.

28] Van Dael en Metselaar (red.), op.cit..

29] De verschillende soorten software die kunnen worden onderscheiden zijn:
- public domain-software: de auteur doet afstand van zijn rechten; de gebruiker mag de software gebruiken zoals dat hem goeddunkt;
- freeware: software wordt gratis ter beschikking gesteld en mag het ook verder verspreid worden; de rechten blijven echter voorbehouden aan de auteurs. Deze auteurs zijn vaak hobbyisten, maar ook bijvoorbeeld bedrijven die een beperkte versie van hun commerciële product ter evaluatie aanbieden.
- shareware: software wordt tegen een laag bedrag aangeboden. De gebruiker betaalt doorgaans na een korte evaluatie periode.

- het op afstand gebruiken van elders aanwezige voorzieningen zoals supercomputers, printers en dergelijke. Via Telnet kunnen bedrijven bijvoorbeeld toegang krijgen tot computers van bibliotheken, leveranciers, klanten of partners.

Het World Wide Web is het meest toegankelijke deel van het Internet. Het kenmerkende van het WWW is het hypertext-concept. Via hyperlinks wordt doorverwezen naar een ander document, video-, audiofragmenten of grafische elementen zoals foto's. Het WWW wordt in toenemende mate gebruikt voor commerciële informatie, omdat iedereen hier op een eenvoudige en goedkope manier elektronische publicaties kan verzorgen en wereldwijd kan distribueren. Om de huidige en toekomstige waarde van toepassing van het Internet te bepalen is het analyseren van WWW-diensten het meest zinvol [30].

2.2.3.1 *Aanbieders van interactieve diensten*

Banken en verzekeringen
Verzekeringen, met name de zonder tussenpersonen werkende Direct Writers, hebben al geruime tijd ervaring met interactie met de klant via telematica-voorzieningen zoals callcentres, automatic call distribution en interactive voice response in combinatie met een klantendatabase. Het Internet voegt een communicatiemedium toe aan de interactie tussen de klant en de organisatie. Dit medium biedt de mogelijkheid om de klant geheel elektronisch te bedienen. Een aantal banken in Nederland past het Internet toe voor telebankieren en marketing. Dit is voornamelijk voor eigen gebruik. Veel meer banken, met name in de VS, zijn actief in het authenticeren van on-line betalingen, meestal via creditcards.

Elektronische uitgevers
Onderzoeksresultaten kunnen langs elektronische weg kosteneffectief en efficiënt wereldwijd beschikbaar worden gemaakt. Van de op Internet aangesloten organisaties is 51 procent een opleidingsinstituut. Iemand die een document via het Internet toegankelijk maakt voor anderen, is in feite een elektronische uitgever. Dit vormt een potentiële bedreiging voor bestaande uitgevers. Om deze reden zijn veel uitgevers al aangesloten op het Internet. In de praktijk is het echter zo dat het publiceren en onderhouden van informatie duur is en dat zoekstructuren nog niet optimaal functioneren, waardoor naar verwachting de positie van uitgevers niet zo snel zal worden aangetast. De meeste elektronische uitgevers komen uit de traditionele onderzoek- en onderwijsinstellingen. Naast deze instellingen zijn er steeds meer commerciële organisaties die gebruik maken van dit medium om producten bekend te maken en om actuele informatie te bieden die verwant is met deze producten.

Gebruik van het Internet voor marketingdoeleinden
Zakelijke dienstverleners zoals accountants, marketingbureaus, organisatie-adviseurs, arbeidsbemiddelaars en telematica-adviseurs gebruiken het WWW voor marketingdoeleinden. Ook in de retail sector wordt door leveranciers van producten het WWW gebruikt voor direct marketing en direct verkoop. Deze ontwikkeling vormt potentieel een bedreiging voor de tussen- en detailhandel. Met name de betaling en de logistieke afhandeling zijn knelpunten die moeten worden opgelost voor dat on-line verkoop tot wasdom kan komen.

De marketing van boeken, muziek en video kan langs elektronische weg worden opgezet door het aanbieden van fragmenten en door het publiceren van recensies en uittreksels. Tevens is on-line verkoop mogelijk alsook het

30] *Telematica*, op. cit., blz. 308.

peilen van de belangstelling voor een bepaald product alvorens over te gaan tot productie. Encyclopedia Britannica heeft bijvoorbeeld de encyclopedie ontsloten via het WWW. Het voordeel voor de gebruiker is dat de nieuwste versie van de encyclopedie altijd beschikbaar is. Voordelen voor de aanbieder zijn reductie van het risico van veroudering, verlaging van voorraadkosten, afhandelingskosten en dergelijke. Voor muziekuitgevers ligt de waarde in de mogelijkheid om binnen de gesegmenteerde markt van de popmuziek kosteneffectiever doelgroepen te benaderen. Kunstenaars kunnen het WWW gebruiken om hun werk aan een groter publiek bekend te maken. Een van de problemen met elektronisch publiceren is echter wel de gemakkelijke schending van auteursrechten, aangezien het onderscheid tussen een origineel en een kopie met elektronische publicatie verdwijnt.

Het aantal commerciële organisaties op Internet groeit enorm en bedraagt op het moment 31 procent van het totaal aantal aangeslotenen. Nog relatief weinig organisaties (26%) hebben een eigen homepage. De meeste websites geven tot nu toe alleen algemene informatie over het bedrijf en over de producten en diensten. Bijna de helft zet informatie voor klanten en/of leveranciers op de homepage en een derde heeft links naar andere sites. Slechts een kwart geeft de mogelijkheid tot het on-line raadplegen van diensten en 16 procent verkoopt producten en diensten via dit kanaal.

Gebruik van het Internet door overige sectoren
Het WWW wordt veel gebruikt door bedrijven in de sector reizen en entertainment. Informatie over vakantie-oorden, restaurants, hotels en dergelijke kan met behulp van tekst, beeld en geluid worden overgebracht. De gebruiker kan in veel gevallen brochures opvragen en in enkele gevallen accommodaties of diensten reserveren. Ook de omroepen, zowel de publieke als de commerciële, maken gebruik van de interactieve mogelijkheden van het Internet. Vaak worden WWW-adressen getoond op het televisiescherm. Overheidsorganisaties en daaraan gerelateerde instellingen bieden via het Internet voornamelijk informatie aan. Deze informatie omvat zowel wetgeving als beleidsdocumenten. De mogelijkheid om direct met burgers in contact te komen via het 'elektronische loket' wordt op een aantal plaatsen toegepast. Van de op Internet aangesloten organisaties behoort 10 procent tot de overheid.

2.2.3.2 *Gebruikers van Internet en interactieve diensten*

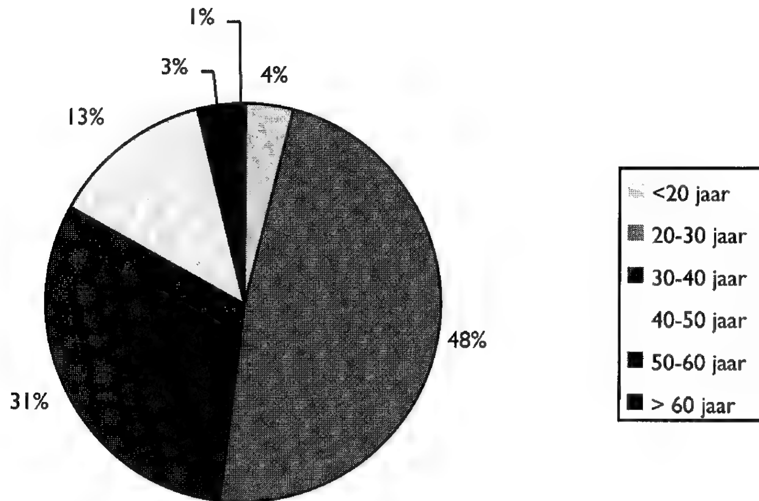
De huidige penetratie van het Internet varieert van land tot land en ligt in de ontwikkelde landen tussen de 5 en 15 procent. Wereldwijd ligt het aantal aangeslotenen tussen de dertig en vijftig miljoen. Het aantal gebruikers in Nederland groeide van 300.000 eind 1995 tot ruim 600.000 begin 1997, een groei van 8 à 10 procent per maand. Naast het zakelijk gebruik stijgt ook het particuliere gebruik aanzienlijk. Eind 1996 heeft 10 tot 13 procent van de huishoudens een aansluiting. Hoewel de meest recente onderzoeken een afname van de groei van het aantal Internet-abonnees laten zien, werd geschat dat tegen het eind van 1997 ruim een miljoen gebruikers aangesloten zouden zijn [31].

Onderzoek naar gebruikers van WWW-diensten laat zien dat het merendeel van de huidige gebruikers van het Internet studenten, onderzoekers of technische professionals zijn met een gemiddelde leeftijd van ongeveer 31 jaar (zie fig. 2.2). In Amerika blijken Internet-gebruikers tevens enthousiaste gebruikers te zijn van andere communicatiemiddelen zoals pagers, mobiele telefoons

31] *Internet Whitepaper – Gebruikers en aanbieders op het Internet;* http://www.vka.nl/archief/docs/wpintern/html/wphfd2.html

enzovoort [32]. De toegang tot Internet wordt meestal via werk en school verkregen. In Amerika heeft ongeveer een derde van de gebruikers ook een privé-aansluiting. Het gemiddelde jaarinkomen in Europa ligt rond de 60.000 gulden, in Amerika op circa 80.000 gulden. Meer dan 70 procent van de Internet-gebruikers heeft pas het afgelopen jaar een abonnement op Internet genomen. Circa een vijfde van de gebruikers heeft al één tot twee jaar een Internet-aansluiting. Slechts 2 procent heeft langer dan drie jaar toegang tot het Internet.

Figuur 2.2 **Particuliere Internet-gebruikers naar leeftijd**

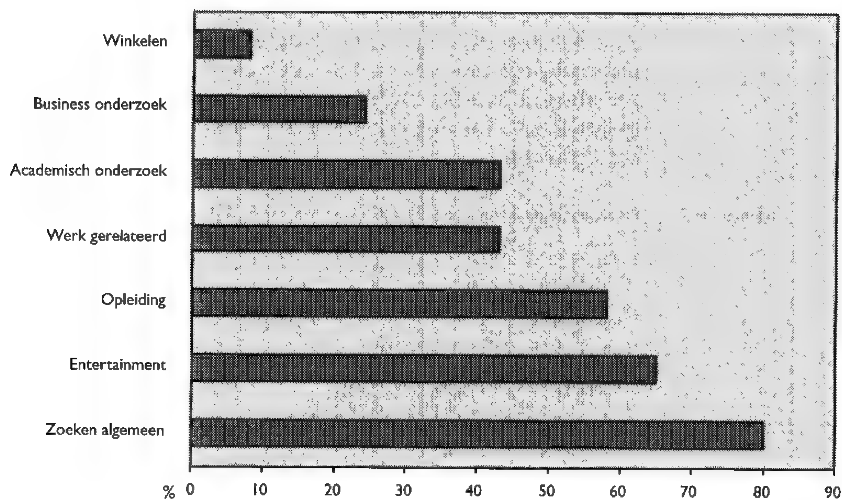


Bron: Marketingbureau IMA, Amsterdam

Figuur 2.3 laat zien dat Internet het meest gebruikt wordt voor surfen en entertainment, gevolgd door gebruik voor opleiding, werk en academisch onderzoek. Voor winkelen wordt Internet nog maar weinig gebruikt. Toch heeft circa een derde van de gebruikers van Internet al eens een product of dienst via Internet gekocht, zoals cd's, boeken, software en bioscoopkaartjes. De beperking tot tamelijk goedkope goederen wordt veelal geweten aan de nog gebrekkige betrouwbaarheid van betalingsmogelijkheden via Internet (zie par. 2.2.3.3).

32] *Automatiseringsgids*, 7 maart 1997.

Figuur 2.3 Categorieën Internet-gebruik



Bron: Internet Whitepaper Gebruikers en aanbieders op het Internet, http://www.vka.nl/archief/docs/wpintern/html/wphfd2.html

Gebruikers van elektronische diensten
Niet alle elektronische diensten lopen via Internet. Marktonderzoek laat zien dat 28 procent van de ondervraagden gebruik maakt van elektronische interactieve diensten. De meeste gebruikers zitten in de leeftijdscategorie tussen de 18 en 35 jaar. Van deze groep is het aantal mannen bijna twee keer zo groot als het aantal vrouwen. Telebankieren is het meest populair bij alle leeftijdscategorieën, maar vooral bij de leeftijdscategorie van 46-55 jaar. Diensten zoals movies-on-demand, sports-on-demand, telewinkelen en verzekeringen afsluiten langs elektronische weg hebben nog geen grote vlucht genomen. Van de dienst telewinkelen maakt bijvoorbeeld 17 procent gebruik en slechts 9 procent sluit langs elektronische weg verzekeringen af. Respondenten die op het moment geen gebruik maken van interactieve diensten, met name ouderen, geven aan vooral geïnteresseerd te zijn in telebankieren. Jongeren (18-25 jaar) zijn vooral geïnteresseerd in video-on-demand [33].

Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de uiteindelijke omvang van elektronische markten. Doordat informatie- en communicatienetwerken 24 uur per dag toegankelijk zijn, kan de gebruiker zelf bepalen op welk tijdstip informatie wordt geraadpleegd of een transactie wordt uitgevoerd. Afhankelijkheid van openingstijden van winkels, bibliotheken en banken valt op deze manier weg. De inspanning die geleverd moet worden en de tijd die het vergt om bepaalde activiteiten te ontplooien, wordt door de gemakkelijke toegankelijkheid aanzienlijk minder. Het is niet duidelijk of deze voordelen voldoende zijn om de vaak onderling tegenstrijdige kwantitatieve projecties in de vakpers te rechtvaardigen [34]. Elektronisch winkelen, met name het via Internet bestellen van producten, wordt bijvoorbeeld in recent onderzoek door slechts 3 tot 7 procent van de gebruikers interessant genoemd; maar gezien de geschatte groei van ongeveer 85 procent per jaar kan elektronisch winkelen zich toch snel ontwikkelen [35].

33] R. Frederikse, *Interactive Services - Is there a market?*; Amsterdam, NIPO, 1997.

34] http://www.marketingdata.nl/digest/ geeft een grote diversiteit aan voorspellingen.

35] *Internet Whitepaper*, op.cit.

2.2.3.3 *Elektronisch geld*

Betrouwbare en veilige elektronische betalingssystemen maken snel en soepel betalen op afstand mogelijk, waardoor transacties kunnen worden afgesloten zonder fysiek contact tussen de partijen. Dit is bijvoorbeeld een voorwaarde om Internet te laten uitgroeien tot een grootschalig domein van economische transacties. Maar ook op lokaal niveau is er een markt voor elektronisch betalen, bijvoorbeeld voor geautomatiseerde transacties (telefoon, parkeren, openbaar vervoer enz.). Verschillende infrastructuren voor betalingen kunnen en zullen in de toekomst naast elkaar bestaan. Er kunnen twee soorten systemen worden onderscheiden, namelijk niet-anonieme en anonieme. Bij anonieme systemen kunnen bovendien elektronisch kasgeld en anonieme bankbetalingen worden onderscheiden. Voor een transactie wordt hieronder uitgegaan van drie betrokken actoren, namelijk de betaler, de ontvanger en de bank [36].

Niet-anonieme systemen lijken het meest op het bestaande systeem van girale betalingen en betalingen via creditcards. Gebruikers hebben een betaalrekening en kunnen (bijv. via Internet) betalingsopdrachten geven. De bank boekt over van de ene rekening naar de andere, zodat de aard van de betaling via de bank kan worden getraceerd. Encryptietechnieken (zie par. 2.2.3.4) kunnen worden gebruikt om informatie vertrouwelijk te houden en bovendien op authenticiteit te toetsen. Niet-anonieme betalingen zullen vooral een rol spelen bij grotere transacties, omdat bewijsbare levering en betaling op naam daar van belang gevonden worden. Bovendien zijn de anonieme cyberbucks (hieronder) minder geschikt voor grotere bedragen.

Anonieme systemen lijken het meest op betalingen met contant geld, waarbij het gewaarmerkte waardepapier vervangen wordt door een gewaarmerkt waardegetal [37]. Zulke waardegetallen kunnen zowel door een pc als door een Smart Card gemakkelijk worden gehanteerd. Hierdoor is integratie van elektronisch betalen op afstand en betalen met een Smart Card mogelijk. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen elektronisch geld dat vrijelijk kan circuleren en elektronisch geld dat na elke transactie terugkeert bij de bank.

Vrij circulerend elektronisch geld lijkt in het gebruik het meest op kasgeld. Omdat elke pc waardedragende getallen kan kopiëren, is het noodzakelijk dat elektronische muntjes worden opgesloten in een Smart Card die zich in een geheim protocol als geldig moet identificeren voor een transactie. De Smart Card voorkomt softwarematig dat elektronisch geld wordt gedupliceerd. Vrij circulerend elektronisch geld bemoeilijkt de controle op de circulerende geldhoeveelheid en is voor banken onaantrekkelijk omdat ze hun grip op de circulatie ten dele verliezen. Bovendien is vrije circulatie gevoelig voor fraude.

Anonieme cyberbucks: E-cash

E-cash vervangt waardepapier en munten door waardedragende getallen. Een betaler neemt E-cash op bij de bank en betaalt daarmee aan een ontvanger, waarna de ontvanger de E-cash bij de bank verzilvert door het betreffende bedrag op zijn rekening bij te laten schrijven. Door een scheiding van identiteitsdomeinen kan een waardedragend getal niet worden herleid tot een bepaalde transactie of een bepaalde persoon.

De betaler kan in communicatie met de bank een waardedragend getal creëren. Dit is het equivalent van geld opnemen uit een geldautomaat. Het resulterende getal (vgl: bankbiljet met verborgen nummer; zie de blinde handtekening hieronder) is

36] Onder 'bank' wordt hier verstaan de uitgever van elektronisch geld. Deze functie staat hier los van toezichtseisen

37] D. Chaum, 'Achieving electronic privacy'; *Scientific American*, augustus 1992, blz. 96-101. Idem, 'Security without identification: card computers to make Big Brother obsolete'; http://www.digicash.com.

alleen bekend aan de betaler, maar de waardedragendheid ervan kan door iedereen door middel van een publieke sleutel van de bank worden vastgesteld (vgl: watermerk). Waardedragende getallen mogen en kunnen slechts eenmaal worden gebruikt. De ontvanger kan het betreffende getal bij de bank verzilveren. Dat kan op drie manieren. In de eerste plaats kan voorkomen worden dat een getal tweemaal wordt uitgegeven door de gebruikte software af te schermen in een Smart Card, waarbij dubbel gebruik softwarematig wordt verhinderd. Ook kan de bank aan toonder uitbetalen, waarna het waardedragende getal als waardeloos wordt afgeboekt in een database van uitstaande getallen. Hiervoor is on-line communicatie (via Internet) met de bank noodzakelijk, want alleen de eerste krijgt uitbetaald. On-line communicatie is overbodig als de toonder moet aantonen dat hij de nieuwe eigenaar van het getal is. Daartoe beantwoordt de betaler aan de ontvanger een voor de betaler onvoorspelbare vraag over het waardegetal, die alleen beantwoord kan worden door de betaler die het getal in samenwerking met de bank heeft gecreëerd. Het antwoord op deze vraag bevat tevens enige informatie over de identiteit van de betaler, maar onvoldoende om deze identiteit vast te stellen. Met het antwoord op twee vragen echter kan de identiteit van de betaler worden achterhaald. Ook met deze laatste methode is de bank beschermd tegen betalers die hun waardegetallen meermalen uitgeven.

Een blinde handtekening

Een rekeninghouder bij een bank wil de handtekening van de bank op een getal om dat getal waardedragend te maken, maar wil het bankbiljetnummer niet bekend maken aan de bank. De rekeninghouder kiest een bankbiljetnummer *n* en een blinderend willekeurig getal *r*.

1. Naar de bank stuurt hij het getal $A = nr^e$ MOD pq
2. De bank tekent en stuurt terug: $B = A^d = (nr^e)^d = rn^d$ MOD pq
3. De rekeninghouder verwijdert de blindering r door deling: $C = B/r = n^d$ MOD pq

Voor meer informatie over RSA-encryptie, zie kader in paragraaf 2.2.3.4

Elektronisch geld dat na elke transactie bij de bank terugkeert, kan desondanks anoniem zijn. In dat geval neemt de betaler digitaal kasgeld op van een rekening. Door een scheiding van identiteitsdomeinen (zie par. 2.2.3.4) kan opgenomen elektronisch geld niet tot een individu worden herleid, tenzij deze hierin expliciet toestemt. Er kan ook sprake zijn van gedeeltelijke anonimiteit. Bij het I-Pay systeem weet de bank wie de betaler is, maar geeft de bank deze informatie niet door aan de ontvanger. Hoewel dit digitale kasgeld beter beschermd kan zijn tegen beschadiging of verlies dan vrijelijk circulerend elektronisch geld of gewoon kasgeld, zullen de meeste betalers er de voorkeur aan geven dit betaalsysteem te gebruiken voor kleine betalingen. Daar is ook het privacybelang het grootst, omdat juist het patroon van kleine betalingen veel onthult over de leefwijze.

Vanwege de noodzakelijke infrastructuur zal een anoniem betalingssysteem pas levensvatbaar zijn als het gebruik boven een bepaald minimum uit komt. In het dagelijks betalingsverkeer hebben banken belang bij elektronische muntjes, omdat zij hiermee een nieuwe dienst kunnen aanbieden. Ontvangers hebben belang bij elektronische muntjes in situaties waar veiligheid een grote rol speelt (taxichauffeurs, parkeermeters). In veel andere situaties wegen de extra kosten (nog) niet op tegen het grotere gebruiksgemak, omdat elektronische muntjes vooralsnog een plaats krijgen naast het gewone kasgeld en de girale PIN-betalingen. Voor consumenten is kasgeld voorlopig om dezelfde reden praktischer, tenzij het aantal situaties waarin kasgeld niet wordt geaccepteerd, sterk toeneemt. In dat geval worden degenen zonder elektronisch geld (weigeraars, buitenlanders met een niet-compatibele kaart) van diensten uitgesloten. Of elektronisch geld de markt zal kunnen veroveren, zal alleen de tijd kunnen leren.

2.2.3.4 *Encryptie en authenticiteit*

Een netwerk zoals Internet is een betrekkelijk open systeem, waardoor verzender en ontvanger niet weten wie er allemaal meekijken en of het ontvangen bericht wel ongewijzigd afkomstig is van degene die zich voor de verzender uitgeeft. Encryptie biedt voor beide problemen een oplossing. Daardoor zijn uitwisseling van vertrouwelijke informatie en garantie van authenticiteit niet meer aan plaats gebonden. Zulke informatie-uitwisseling kan plaatsvinden zonder fysiek contact.

RSA-encryptiesystemen zijn gebaseerd op paren van publieke en private sleutels. Het encryptie-algoritme is publiek. Een boodschap die gecodeerd is met de ene sleutel kan worden gedecodeerd met de andere en omgekeerd. De ene sleutel wordt gepubliceerd, de andere wordt geheim gehouden. De publieke sleutel dient om berichten te coderen; dat kan dus iedereen. Een gecodeerd bericht kan alleen met de private sleutel worden gedecodeerd. Het is daarbij wel van belang dat de verzender zeker weet dat hij inderdaad de publieke sleutel van de geadresseerde gebruikt, om te voorkomen dat hij een bericht stuurt naar iemand die zich ten onrechte voor de geadresseerde uitgeeft. Een vertrouwde database van publieke sleutels kan hierbij behulpzaam zijn.

RSA: Encryptie met een publieke sleutel

RSA-encryptie is genoemd naar de uitvinders: Rivest, Shamir en Adleman. Uitgangspunt zijn functies die in de ene richting gemakkelijk te berekenen zijn, terwijl de inverse moeilijk te berekenen is. Mathematisch geschiedt codering door de boodschap te verheffen tot een macht, de sleutel. Als p en q grote priemgetallen zijn, is hun veel grotere publieke product pq bij de huidige stand van de wetenschap niet in de factoren p en q te ontbinden. Voor een x (die niet deelbaar is door p of q; de kans op deelbaarheid is verwaarloosbaar klein) geldt:
$(x^{(p-1)(q-1)}) \text{ MOD } pq = 1$.
In alle encryptieberekeningen is alleen de rest van de delingen op pq (x MOD pq) relevant, waardoor uitkomsten steeds kleiner blijven dan pq.
Kies nu een private sleutel d (decryption) en een publieke sleutel e (encryption; e en pq zijn samen publieke sleutel) zodat:
$ed \text{ MOD } (p-1)(q-1) = 1$.
Dan geldt voor een boodschap M:
$(M^d)^e \text{ MOD } pq = (M^e)^d \text{ MOD } pq = M$.
RSA-encryptie is gepatenteerd in de VS en Canada. Het patent loopt af in 2000. Buiten de VS en Canada behoort RSA tot het publieke domein. Export van RSA-software met sleutels van meer dan 40 bits (40 bits onlangs gekraakt in 3,5 uur) wordt in de VS gerekend tot wapenexport; voor DES (Data Encryption Standard, één geheime sleutel) geldt een grens van 56 bit.

Een gecodeerd bericht versturen via een openbaar net zonder voorafgaande communicatie

Bij cryptografie met één geheime sleutel is de overdracht van de sleutel (een geheim bericht) van verzender naar geadresseerde een kwetsbare schakel. Een primitieve methode voor het veilig versturen van een bericht is dat de geadresseerde aan de verzender een kluis stuurt, waarvan alleen de geadresseerde de sleutel heeft. De verzender legt het bericht in de kluis, sluit die en retourneert hem aan de geadresseerde. Dat kan digitaal eenvoudiger. De verzender codeert zijn bericht met de publieke sleutel e van de geadresseerde en verzendt $y = M^e \text{ MOD } pq$ via het openbare net. Alleen de geadresseerde kent d en kan $M = y^d \text{ MOD } pq$ achterhalen. Om te voorkomen dat een onbevoegde derde zich uitgeeft voor de geadresseerde, is het van belang de correctheid van de publieke sleutel te verifiëren bij een vertrouwde database met publieke sleutels.

De digitale handtekening
De digitale handtekening is de omgekeerde procedure.
M is de te tekenen boodschap.
$T = M^d$ MOD pq is de getekende boodschap.
T^e MOD pq = $(M^d)^e$ MOD pq = M is de gedecodeerde boodschap.
Alleen de houder van het getal *d* kan een boodschap genereren die met de publieke getallen *e* en *pq* decodeerbaar is.
Het is niet noodzakelijk een hele boodschap te coderen om authenticiteit te garanderen. Een boodschap kan via een publieke algoritme worden voorzien van een uniek hash-getal dat getekend wordt verzonden. De ontvanger herberekent het hash-getal en vergelijkt de uitkomst met het getekende getal. Klopt de uitkomst, dan is het bericht authentiek. Een geheim ondertekend bericht verstuurt men door het eerst met de eigen private sleutel te tekenen en vervolgens het resultaat te coderen met de publieke sleutel van de geadresseerde.

Pretty Good Privacy (PGP)
PGP (Pretty Good Privacy) van Zimmermann is een via Internet te downloaden sharewareproduct dat gebruik maakt van een combinatie van de IDEA-standaard (International Data Encryption Algorithm) en de RSA-techniek. RSA-encryptie vereist veel rekencapaciteit en is daardoor relatief traag en ongeschikt voor omvangrijke datastromen. De IDEA-standaard gebruikt een geheime sleutel van 128 bits en wordt algemeen als veilig beschouwd. PGP gebruikt de IDEA-encryptie om de data te coderen en verstuurt de bijbehorende IDEA-sleutel via RSA-encryptie. IDEA is gepatenteerd in de VS en in de meeste Europese landen.

Bronnen:
'Cryptography: Policy and technology trends';
http://lisa.cheyenne.com/security/cryptpol.html.
'Digicash - Numbers that are money'; http://www.digicash.com.
'Pretty Good Privacy (PGP)'; http://rschp2.anu.edu.au:8080/howpgp.html.

Omgekeerd kan de private sleutel worden gebruikt om een bericht van een 'handtekening' te voorzien. Alleen de bezitter van de private sleutel kan een bericht zo coderen dat het met de publieke sleutel decodeerbaar is. Decodeerbaarheid garandeert dus authenticiteit. Een digitale handtekening hoeft het bericht zelf niet noodzakelijk onleesbaar te maken voor wie niet over de publieke sleutel beschikt.

RSA-encryptie maakt het bovendien mogelijk dat een individu verschillende digitale handtekeningen gebruikt, die geldig zijn bij verschillende transactiepartijen. Daardoor kunnen transacties met de ene partij worden afgeschermd van transacties met een andere partij, zodat zij niet tot dezelfde persoon herleidbaar zijn. Aldus ontstaan identiteitsdomeinen. Het individu beslist of en welke domeinen gekoppeld kunnen worden. Daardoor is de privacy optimaal beschermd. Zo is het mogelijk dat een individu bij het bevolkingsregister een door de overheid getekend certificaat 'woont op adres' ophaalt, waarmee hij zijn betrouwbaarheid kan aantonen zonder meer dan noodzakelijk van zijn identiteit bekend te maken.

Toepassing van encryptie is nog lang geen standaard, onder andere omdat zowel verzender als ontvanger moeten beschikken over hetzelfde encryptieprotocol. Het is echter mogelijk encryptie geautomatiseerd en voor de gebruiker vrijwel transparant toe te passen, waardoor de drempel sterk verlaagd wordt. Op het openbare net van dataverkeer kan de integriteit van data alleen via encryptie worden gewaarborgd, waardoor de behoefte toeneemt. Buiten de VS en Canada behoren encryptie-systemen inmiddels tot de shareware (zie kader).

2.3 Mogelijke toename in het gebruik van ICT

In de voorgaande paragraaf is een inventarisatie gemaakt van toepassingsmogelijkheden van ICT. Veel van deze toepassingen staan nog in de kinderschoenen. Om de groeipotentie in te schatten worden in deze paragraaf eerst algemene voor- en nadelen van ICT in kaart gebracht ten opzichte van de bestaande technieken (par. 2.3.1). De volgende paragrafen laten zien dat de perceptie van voor- en nadelen afhankelijk is van de actoren (par. 2.3.2), waardoor telematicatoepassingen (par. 2.3.3) verschillend worden gewaardeerd. De uitkomst van de interactie tussen actoren, regelgeving en techniek is niet op voorhand voorspelbaar. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3.4 het begrip kritische massa geïntroduceerd: de mate van penetratie van een nieuwe ontwikkeling waarbij het profijt ervan zodanig toeneemt, dat een zichzelf versterkend proces op gang komt. De factoren die het vormen van een kritische massa beïnvloeden, worden benoemd in paragraaf 2.3.5.

2.3.1 Voor- en nadelen

De vraag of nieuwe techniek een plaats krijgt naast het bestaande, in plaats van het bestaande of helemaal geen plaats verovert, hangt af van de voor- en nadelen van deze techniek in vergelijking met het bestaande. ICT wordt gebruikt voor communicatie, voor transacties, voor het opslaan van informatie en voor het raadplegen en bewerken van informatie.

Communicatie
ICT maakt snelle en goedkope communicatie mogelijk over grote afstanden, zowel van persoon tot persoon als in de vorm van informatiebroadcast. E-mail is (vooral in de privé-sfeer) onpersoonlijker dan een brief, maar ook informeler en daardoor laagdrempeliger. Zowel privé als zakelijk is het een nieuw communicatiekanaal naast de bestaande met eigen voor- en nadelen. Het voordeel ten opzichte van een telefoon is dat snelle communicatie mogelijk is zonder iemand te storen. De integriteit en vertrouwelijkheid van e-mail is alleen gegarandeerd als gebruikers extra voorzorgen nemen, welke ten koste gaan van de laagdrempeligheid.

Internet heeft potentieel een breed bereik voor informatiebroadcast mits de gebruiksvriendelijkheid en/of de aanwezigheid van basale computervaardigheden toenemen. Ook taalproblemen kunnen een belemmerende factor zijn, maar veel sites bieden thans al informatie in verschillende talen. De interactiviteit maakt verdieping van het informatie-aanbod mogelijk. Doordat afstand een geringe rol speelt, kunnen ook geografisch sterk verdunde doelgroepen interessant zijn en op maat toegesneden informatie ontvangen. Deze doelgroepen selecteren zichzelf via interactieve zoekmachines.

Transacties
ICT maakt snelle transacties mogelijk over grote afstanden. De automatisering maakt transacties bovendien goedkoop. Als nadeel wordt ervaren dat elektronische transacties moeilijker bewijsbaar zijn, omdat een papieren spoor ontbreekt. Gebruik van digitale handtekeningen (encryptietechniek) kan deze kloof tussen bits en papier overbruggen. Een digitale handtekening is veel moeilijker te vervalsen dan een geschreven handtekening.

Bij veel transacties zijn ook materiële goederen betrokken. Alleen goederen waarover de consument duidelijke informatie heeft en die aan duidelijke kwaliteitseisen voldoen, komen voor elektronische transacties in aanmerking. Deze goederen moeten bovendien per post of via distributiecentra worden afgehandeld. In de logistiek van deze distributie kan ICT weer een belangrijke rol spelen. De grootste groeipotentie voor transacties lijkt te liggen bij de verkoop van onstoffelijke producten: software(applicaties), teksten, afbeeldingen,

geluid, verzekeringen, effectentransacties enzovoort. Het voordeel van gelijktijdig keuren en kopen garandeert dat de bestaande detailhandel niet zal verdwijnen.

Opslaan van informatie
De voordelen van elektronische informatie-opslag ten opzichte van papieren opslag zijn groot. Er wordt ruimte bespaard, de opgeslagen informatie kan gemakkelijker actueel worden gehouden en wordt bovendien niet aangetast door muizen en ander ongedierte. Back-ups en spiegelbestanden verkleinen het risico dat informatie door calamiteiten verloren gaat. Koppeling van informatiebestanden maakt verder een grotere consistentie en betrouwbaarheid van de opgeslagen informatie mogelijk, doordat basisinformatie (bijv. Gemeentelijke Basis Administratie) op één plaats wordt opgeslagen in plaats van bij elke instantie apart.

Automatische gegevensopslag heeft daarnaast ook zwakke punten. Computervirussen en digitaal vandalisme maken een strenge beveiliging van de toegang tot netwerken noodzakelijk. Dit vraagt extra vaardigheden bij de informatiebeheerders: een digitale inbraak loopt minder in het oog dan een geforceerde deur. Een vaak onderschat probleem is dat digitale informatie alleen leesbaar is met behulp van ontsluitende software. Deze software is meer dan papier vergankelijk, omdat nieuwe softwareversies in beperkte mate *backwards compatible* zijn, terwijl anderzijds oude versies gebonden zijn aan verouderde hardware en met die hardware verloren gaan.

De grotere betrouwbaarheid van elektronische informatie-opslag maakt de kwetsbaarheid niet kleiner. Naarmate meer informatie betrouwbaar wordt opgeslagen en toegankelijk is, zal er ook meer gebruik worden gemaakt van deze vormen van informatie-opslag, waardoor de kwetsbaarheid van de samenleving voor calamiteiten kan toenemen. De afhankelijkheid van elektriciteit geeft hier een goede analogie. In een land waar de elektriciteit dagelijks uitvalt, is de calamiteit meestal lokaal en raakt de samenleving er zelfs lokaal niet door ontregeld. Toepassing van moderne technologie maakt een hoge graad van betrouwbaarheid mogelijk onder meer door koppeling van systemen, waardoor (dankzij deze koppeling zeldzame) calamiteiten zich wèl tot een bovenlokaal niveau uitbreiden. Bovendien worden calamiteiten vanwege hun zeldzaamheid als ernstiger ervaren.

Raadplegen en bewerken van informatie
De toenemende rekencapaciteit maakt het bewerken van grote hoeveelheden informatie zowel sneller als goedkoper. Ook kan de toegankelijkheid sterk vergroot worden in vergelijking met bijvoorbeeld een archief. Automatische selectie en ordening maakt het mogelijk informatie te genereren die is toegespitst op een specifieke vraag, bijvoorbeeld via de zoekprogramma's op Internet. Het op deze wijze bewerken van informatie vraagt wel vaardigheden in het gebruik van computers en in het proces van selecteren, die niet voor iedereen zijn weggelegd. Bedrijven en instellingen hebben hier een voorsprong op individuele burgers. Koppeling van bestanden maakt het mogelijk individuen te selecteren met een verhoogd risicoprofiel voor fraude of met een bepaald interesse- of aankooppatroon ('datamining'). Keerzijde hiervan is dat het voor een individu moeilijker wordt grip te houden op de aard en juistheid van informatie die over hem wordt verzameld, terwijl hij door de vergrote toegankelijkheid meer dan vroeger met de gevolgen hiervan wordt geconfronteerd.

De openheid van Internet maakt het bovendien mogelijk dat informatie wordt vergaard buiten medeweten van het individu om, bijvoorbeeld doordat geautomatiseerd zou kunnen worden bijgehouden wie waar welke websites bezoekt en welke informatie daar wordt opgehaald. Overigens beschikt alleen een provider over de informatiekraan die (theoretisch) een compleet beeld van de bij

hem aangesloten gebruikers kan opleveren. Websites kunnen alleen hun eigen bezoekers registreren. Knooppunten kunnen alleen het verkeer langs die route registreren; veelal wordt informatie gefragmenteerd over verschillende routes verzonden, terwijl bovendien de routering niet op voorhand vast ligt.

2.3.2 Verschillende beoordelingskaders

Voor- en nadelen van telematicatoepassingen zijn voor een belangrijk deel niet objectief bepaald, maar afhankelijk van de waardering die verschillende actoren in de samenleving toekennen aan de mogelijkheden van deze telematicatoepassingen. Wat de een als een kans ziet, kan de ander als een bedreiging ervaren. Hieronder komt aan de orde dat waarderingen in de tijd veranderen, afhankelijk zijn van ideologie en cultuur en tevens, afhankelijk van de rol die actoren spelen, anders zijn op collectief niveau (overheid, bedrijf) dan op individueel niveau.

Veranderende waarderingen
Waarderingen zijn geen onveranderlijk gegeven, maar veranderen mede onder invloed van de technologie. Hierdoor is het niet goed mogelijk te voorspellen hoe gebruikers in de toekomst zullen staan tegenover telematicatoepassingen die handelen op afstand mogelijk maken. Burgers kunnen in eerste instantie positief of negatief staan tegenover nieuwe toepassingen, maar vervolgens hun oordeel aanpassen bij een nadere kennismaking of veranderende maatschappelijke omstandigheden. Telewerk bijvoorbeeld blijft achter bij de verwachtingen die louter gebaseerd waren op voordelen, terwijl de nadelen (sociale isolatie, inadequate werkomstandigheden enz.) pas later aan de orde kwamen. De fraudebestrijding bij de sociale zekerheid door middel van bestandskoppelingen is een voorbeeld van het omgekeerde: aanvankelijke afwijzing vanuit zorg om de privacy, later acceptatie vanwege de zorg over de beheersbaarheid van de socialezekerheidsuitgaven.

Ideologie en cultuur
Ideologie en culturele gerichtheid spelen ook een rol bij de beoordeling van de mogelijkheden op het gebied van ICT. In zijn boek *Jihad versus McWorld* beschrijft de politiek filosoof Benjamin Barber een dreigende polarisatie als gevolg van ICT [38]. Het wegvallen van grenzen leidt volgens hem bij het internationale bedrijfsleven ('McWorld') tot het zich met succes onttrekken aan controle door de democratische gemeenschap. Als reactie daarop ziet hij op sommige plaatsen een versterkte hang naar radicalisme, zowel religieus, etnisch of anderszins ('Jihad'), waarmee de democratie eveneens onder druk komt te staan. Hiermee worden twee extreme posities zichtbaar. De advocaten van 'McWorld' handelen vanuit de overtuiging dat zowel het individu als het internationale bedrijfsleven de volle vrijheid moeten hebben om zich te kunnen ontwikkelen. Het utilitarisme voert hier de boventoon: het individueel of institutioneel nut is de enige echte maatstaf voor het handelen. De advocaten van elke willekeurige vorm van 'Jihad' daarentegen maken alles ondergeschikt aan de 'goede zaak'.

De rol van de actor in de samenleving
Een persoon speelt vaak meerdere rollen in de samenleving van waaruit hij mogelijkheden verschillend kan beoordelen. In de ene rol (bijv. zakelijk) wordt de snelle en goedkope communicatie en het grote informatie-aanbod op het Internet positief gewaardeerd, in een andere rol negatief (bijv. de opvoeder die vreest dat zijn kinderen alleen maar via een beeldscherm met anderen communiceren en wellicht geconfronteerd worden met pornografisch materiaal).

38] B.R. Barber, *Jihad versus McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world*; New York, Balantine Books, 1995.

De mens speelt niet alleen een rol in de samenleving als individu, maar ook als deel van een collectief. Een dergelijk collectief kan bijvoorbeeld de overheid, een bedrijf of een belangengroep zijn. De waardering van de technologie door een collectief kan heel anders zijn dan de waardering door het individu. Ook de wijze van evalueren kan een rol spelen. Veel pc-privéprojecten waren vanuit het bedrijf gezien een succes, gemeten naar de afzet van aantallen pc's. Vanuit de gebruiker gezien was het succes veel kleiner, gemeten naar het aantal pc's dat snel naar zolder verdween [39].

Geconcludeerd kan worden dat toepassingen van ICT waar alle actoren in de samenleving overwegend positief tegenover staan, meer kans van slagen hebben dan toepassingen waarover de meningen sterk verdeeld zijn.

2.3.3 Kansen, weerstanden en bedreigingen

In de vorige paragraaf lag het accent op de diversiteit van beoordelingskaders. Vanuit die diversiteit kunnen mogelijke nieuwe toepassingsmogelijkheden van telematica als een kans, maar ook als een bedreiging worden gezien. In deze paragraaf leggen we de invalshoek bij de telematicatoepassingen zelf. Zoals in dit hele hoofdstuk is ook hier afstand het selectiecriterium. De diverse actoren zullen de techniek proberen te sturen en te gebruiken voor hun eigen belangen. Het aanbod van techniek zal hierop inspelen. De interactie van gedrag, regelgeving en techniek levert uitkomsten op, die niet op voorhand voorspelbaar zijn.

Een wereld van netwerken
Bedrijven kunnen dankzij telematica flexibeler opereren in netwerken. Dat betekent ook dat bedrijven vrijer worden in het kiezen van een vestigingsplaats voor deelactiviteiten in de productiekolom. Deze toenemende flexibiliteit kan negatieve gevolgen hebben voor zowel overheden als werknemers. Volgens de socioloog Castells worden netwerken gekenmerkt door een grote mate van dynamiek. Regio's of bevolkingsgroepen die als producent of consument iets kunnen betekenen, worden snel in een netwerk opgenomen. De keerzijde is dat zij ook snel kunnen worden uitgesloten als blijkt dat ze hun waarde als producent of consument verloren hebben. De gebruikelijke indeling van Eerste, Tweede en Derde wereld vervalt met de opkomst van netwerken. Zo kunnen regio's, landen of steden, los van de vraag of zij tot de Eerste of de Derde wereld behoren, worden in- of uitgeschakeld [40].

Transacties op afstand
Doordat plaats en afstand voor de nieuwe diensten die via ICT toegankelijk zijn, van weinig belang zijn, komen ook diensten van verre aanbieders in aanmerking. Doorgaans zijn deze diensten dankzij de opkomst van netwerken 24 uur per dag beschikbaar. Een gebruiker zou bijvoorbeeld ervoor kunnen kiezen te telebankieren in een land met een goed bankgeheim in plaats van bij de plaatselijke bank. De overheid kan dit als een negatieve ontwikkeling beschouwen, omdat de burger zo zijn activiteiten aan het toezicht van de overheid kan onttrekken. Een tweede voorbeeld is dat een gebruiker ervoor kan kiezen medicijnen zonder recept in het buitenland te bestellen. De gebruiker ervaart deze mogelijkheid als een kans; de overheid ervaart dit als een bedreiging van de volksgezondheid.

39] D. de Wit en B. de Bruin, 'Succes en faalfactoren bij telematicatoepassingen'; *Informatie en informatiebeleid*, nr.15, 1997, blz. 28.

40] W. Oosterbaan, 'We hebben en machine gemaakt die door niemand beheerst wordt'; *NRC Handelsblad*, 8 november 1997, blz. 33.

Telemedicine
Beeldverbindingen maken consultaties van medisch specialisten op afstand mogelijk. Chirurgie op afstand zou in principe in een aantal gevallen ook mogelijk kunnen gaan worden. Zowel de arts als de patiënt kunnen de mogelijkheden als positief ervaren omdat specialistische kennis breder beschikbaar komt en een chirurg niet op locatie aanwezig hoeft te zijn om een operatie uit te voeren, waardoor de patiënt sneller kan worden behandeld. De keerzijde is dat door de vergroting van de afstand de controle en de verantwoordelijkheid van de arts een probleem kunnen vormen. Ook de overheid kan de ontwikkelingen verschillend beoordelen: positief vanwege de nieuwe toepassingsmogelijkheden of terughoudend vanwege de onduidelijkheid van verantwoordelijkheden.

Tele-leren
Tele-leren maakt cursisten minder afhankelijk van persoonlijk onderwijs op een vooraf bepaalde plaats en tijd [41]. Daar zitten naast veel voordelen ook nadelen aan, zoals het ontbreken van persoonlijke contact met leraren en andere studenten, waardoor een flinke dosis motivatie en discipline voor cursisten noodzakelijk is. Docenten op hun beurt kunnen de ontwikkeling zien als een ondermijning van hun positie. Doordat plaats en tijd wegvallen, kan het onderwijsaanbod ook over de grens worden aangeboord. Nu al is het zo dat steeds meer Duitse studenten universiteiten bezoeken net over de grens in Nederland, onder andere omdat de toelatingseisen hier minder streng zijn. Hierdoor kan het Nederlandse onderwijsstelsel onder druk komen te staan.

Immoreel handelen op afstand
Rubin stelt dat er een aantal omstandigheden zijn die in enige mate verklaren waarom onethisch of immoreel handelen bij ICT vrij gemakkelijk kan optreden [42]. In de vorm van zeven verleidingen laat hij zien dat bij ICT vrij snel het effect van *moral distancing* kan optreden:

- snelheid: door de grote snelheid van computer en dataverkeer is een onethische daad in een oogwenk gepleegd. De pakkans lijkt daarmee vrijwel nul en de neiging om toe te geven aan een plotselinge ingeving is groot;
- privacy en anonimiteit: via Internet kan men vanuit de eigen beschermde huiselijke sfeer op grote geografische afstand onethisch handelen, zonder dat voor anderen gemakkelijk is na te gaan waar de dader zich bevindt;
- de aard van het medium: informatie is immaterieel, waardoor noties als diefstal en vernieling een andere waardering krijgen. De schade is, met name bij illegaal kopiëren, minder zichtbaar;
- esthetische aantrekkingskracht: juist het onbedoelde gebruik van ICT vraagt vakmanschap en vindingrijkheid. Het inbreken in netwerken of het introduceren van computervirussen kent daardoor een moment van creatieve voldoening;
- toenemende beschikbaarheid van potentiële slachtoffers: naarmate meer computers, en dus mensen, zijn aangesloten op mondiale netwerken, wordt het gemakkelijker om tegenover steeds grotere groepen onethisch gedrag te vertonen;
- de macht om te vernietigen: ICT maakt het mogelijk om met zeer beperkte middelen voor miljoenen guldens schade aan te richten, bijvoorbeeld door het introduceren van computervirussen in netwerken;
- internationale dimensie: bij de verdergaande mondialisering van computernetwerken zijn met de introductie in andere culturen dermate grote economische belangen gemoeid, dat lokale culturele bezwaren worden weggevaagd. Een aantal belangrijke vragen (voor wie is de technologie bestemd, welk gebruik gaat men er van maken en wat is het effect op de samenleving ter plaatse) komt niet meer aan de orde.

41] Van Dael en Metselaar (red.), op.cit., blz. 77-91.

42] Richard Rubin, 'Moral distancing and the use of information technologies'; in: Jospeh Migga Kizza (red.) *Social and ethical effects of the computer revolution*; Jefferson, North Carolina, McFarland & Company, 1996.

Conclusie
In het voorgaande is gekeken naar de waardering van telematicatoepassingen door verschillende actoren in de samenleving en is betoogd dat dit kan leiden tot verschillend gedrag ten aanzien van die toepassingen. De uitkomst van de krachten die tegenover elkaar staan of die elkaar juist versterken, zal uiteindelijk mede bepalend zijn voor de verdere penetratie van ICT in de samenleving. Hierbij is onvoorspelbaarheid het troefwoord.

2.3.4 Kritische massa

De kansen voor gebruik van telematica en nieuwe media door het bedrijfsleven lijken in eerste instantie gunstiger dan die voor gebruik door consumenten. Aanbieders van nieuwe diensten beschouwen het gedrag van de consument als moeilijk te voorspellen. De consument neemt vaak een afwachtende houding in en is veelal niet bereid fors te betalen. In het bedrijfsleven is de rol die deze factoren spelen minder groot. Concurrentie heeft als gevolg dat bedrijven voortdurend alert moeten zijn om de eigen prestaties te verbeteren. Daarbij komt dat de meerwaarde van telematica voor het bedrijfsleven ook aannemelijker wordt gemaakt. Deze meerwaarde is het meest aantoonbaar in sectoren waar communicatie en uitwisseling van gegevens onderdeel is van het primaire bedrijfsproces (banken en verzekeringsmaatschappijen, transport- en distributiesector, zakelijke dienstverleners enz.). Belangrijke kwaliteitsvoordelen zijn overigens ook te behalen in niet-commerciële sectoren als onderwijs of de gezondheidszorg [43].

Het bereiken van een kritische massa is een belangrijke voorwaarde voor het succes van telematicatoepassingen. Doordat individuen en organisaties het gebruik van nieuwigheden in hun omgeving waarnemen, raken zij overtuigd van de ermee verbonden voordelen. Aanvankelijk gebruiken zij nieuwe toepassingen als substituut voor het bestaande; geleidelijk lokken nieuwe toepassingen ook nieuw gedrag uit.

Door het toenemend aantal gebruikers nemen de productie- en exploitatiekosten af, als gevolg waarvan de prijs daalt. Op het moment dat een kritische massa van gebruikers is gevormd, gaat het proces zichzelf versterken en komt een kettingreactie op gang die leidt tot een verregaande of zelfs vrijwel volledige penetratie van het nieuwe product of de nieuwe dienst.

De levenscyclus van een succesvol product of dienst zou heel globaal kunnen worden weergegeven met een S-curve: in het begin een enigszins fluctuerende maar gemiddeld exponentiële groei; later afnemende groei. In de introductiefase is het aantal gebruikers klein en groeit het in absolute termen langzaam. Wanneer een kritische massa is gevormd, gaat de introductiefase over in de groeifase, waarin het absolute aantal gebruikers zeer snel kan toenemen. In de verzadigingsfase vertraagt de groei (zowel relatief als absoluut), doordat vrijwel alle potentiële gebruikers zijn bereikt. De omvang van de groep gebruikers in de verzadigingsfase bepaalt het succes van een nieuw product of dienst. Voor een brede acceptatie is essentieel hoe de kritische massa kan worden bereikt en wanneer groepen mensen de diensten adopteren en accepteren. Een klassieke theorie zegt dat er verschillende groepen adopters zijn: vernieuwers, vroege investeerders, vroege meerderheid, late meerderheid en achterblijvers. De kritieke massa wordt gevormd door vernieuwers en vroege investeerders.

43] Oosterbaan, op.cit., blz. 33.

2.3.5 Factoren die de vorming van een kritische massa bepalen

Hieronder worden factoren onderscheiden die bijdragen aan de vorming van een kritische massa voor telematicatoepassingen waarbij de gebruiker zijn activiteiten op afstand kan ontplooien. Aansluiting op een netwerk is hiervoor noodzakelijk, vaak via het werk, in mindere mate ook privé. Dit betekent dat netwerken in organisaties al breed moeten zijn ingevoerd. Bepalend voor het succesvol in organisaties invoeren van netwerken zijn economische, technische, bestuurlijke en maatschappelijke factoren.

Economische factoren
Hoe goedkoper de dienst en hoe lager de initiële investering in apparatuur, des te gemakkelijker de acceptatie. Het feit dat de benodigde software voor WWW-diensten vrijwel gratis verkrijgbaar is, verlaagt de drempels voor het gebruik. De toename van het gebruik doet de prijs van met name informatiediensten snel dalen, omdat de marginale kosten vrijwel nul zijn: eenmaal geproduceerde informatie kan gereproduceerd worden tegen de kosten van opslag- of transmissiecapaciteit. Het wereldwijde bereik van Internet draagt bij aan een sterke verdunning van de productiekosten. Ook voor apparatuur liggen de hoogste kosten in de productontwikkeling. De schaalvoordelen zijn dus aanzienlijk. Niettemin kunnen de kosten van apparatuur toch hoog blijven, doordat deze in economische zin snel veroudert.

De wisselwerking tussen vraag en aanbod is een tweede belangrijke economische factor. Voor communicatiediensten geldt dat er voldoende mensen bereikbaar moeten zijn om anderen te overtuigen van het nut ervan. Ook bij Internet-diensten speelt dit. Aanbieders aarzelen met investeren als er onvoldoende gebruikers zijn; burgers gaan pas on-line als er voldoende op Internet te beleven is. Verder moet een nieuw product voldoende uitontwikkeld zijn voor een brede acceptatie. De consument stelt geen prijs op kinderziektes die een snelle vervanging van een vroegtijdige investering noodzakelijk maken. Ook multifunctionaliteit draagt bij aan het nut. Een pc kan gebruikt worden voor een groot aantal toepassingen zoals spelletjes, tekstverwerking, gegevensbeheer, Internet-gebruik, teken- en rekenwerk enzovoort.

De kosten/batenverhouding van nieuwe telematicatoepassingen is vooral belangrijk voor de invoering hiervan in organisaties. Investeringen in infrastructuur tellen zwaar als zij niet kunnen worden verdeeld over meerdere partijen of op derden kunnen worden verhaald. Een tekort aan schaaleffecten, zowel 'economies of scale' als 'economies of scope', belemmert een brede invoering. Voorbeelden van gebieden waar schaaleffecten nog weinig optreden, zijn multimedia en informatiebeveiliging. De methoden om goede kwantitatieve kosten/batenanalyses te maken zijn nog onvoldoende, met name door een gebrek aan inzicht in de baten. Veel organisaties ervaren bijvoorbeeld de kosten van een adequate informatiebeveiliging als te hoog door onvoldoende bewustzijn van de kosten van calamiteiten. Tevens zal de invoering van telematicatoepassingen moeizaam verlopen als de verwachte baten in de praktijk niet worden behaald. Ook op het niveau van de individuele werknemer zijn er vaak barrières die het tempo van invoering bepalen. Voorbeelden hiervan zijn verouderende vaardigheden en veranderende functies. Veel van de werkzaamheden van het middenmanagement kunnen met behulp van ICT door de werkvloer of door de bedrijfsleiding worden overgenomen [44].

44] M. Houtsma en J.Schot, *Telematica Strategisch Ingezet*; Amsterdam, Otto Cramwinckel Uitgever, 1995, blz. 64

Technische factoren
Bij gedistribueerde multimediatoepassingen is het informatie- en communicatienetwerk vaak een knelpunt. Het aantal aansluitingen is bijvoorbeeld te beperkt (ISDN), bepaalde netwerken zoals B-ISDN zijn nog niet op de markt verschenen, de capaciteit is te beperkt (het analoge telefoonnetwerk), of het netwerk biedt (nog) geen tweewegverkeer, zoals het geval is bij de kabeltelevisienetwerken.

Voor grootschalige implementatie van telematicatoepassingen moet bewezen zijn dat de technologie ervoor aanwezig is ('proven technology'), zowel hardware als software. Voor toepassingen die een oude technologie vervangen, geldt dat de nieuwe technologie minimaal van even goede kwaliteit moet zijn als de oude. Bij gedigitaliseerde foto's (medische toepassingen) bijvoorbeeld is dit een knelpunt. Multimediatoepassingen lopen ook nog wel eens op de klippen doordat de verschillende soorten media gebrekkig geïntegreerd zijn.

Voor de succesvolle invoering van telematicatoepassingen dient gebruik te worden gemaakt van open, internationale standaarden voor uitwisseling van data. Bedrijfsstandaarden en leveranciersstandaarden worden gebruikt om een afhankelijkheidsrelatie te creëren en zijn funest omdat communicatie met partijen die niet dezelfde standaarden gebruiken onmogelijk wordt. Sommige standaarden zijn nog in ontwikkeling en daarom instabiel, soms ontbreken standaarden nog. Dit heeft een negatief effect op de beschikbaarheid van ondersteunende software. De kracht van Internet bijvoorbeeld is onder meer gelegen in een betrekkelijk eenvoudige standaardisatie van adresseringen [45].

Ook de betrouwbaarheid van netwerken bepaalt mede de acceptatie ervan. De betrouwbaarheid kan worden verhoogd door zogenoemde 'firewalls' te installeren die bescherming kunnen bieden tegen toegang van buiten. De selectie, inrichting en het beheer van een firewall is echter complex en vraagt gedegen kennis over en ervaring met zowel de eigen informatie-infrastructuur als Internet. Cryptografische technieken kunnen worden gebruikt om vertrouwelijke informatie over het Internet te versturen en de authenticiteit ervan te waarborgen. De extra maatregelen die genomen moeten worden terwille van de beveiliging en betrouwbaarheid, vereisen (althans voorlopig) technische kennis van de gebruiker en gaan ten koste van de gebruiksvriendelijkheid.

Bestuurlijke factoren
De overheid tracht op verschillende fronten de ontwikkelingen in goede banen te leiden, zodat maatschappelijke belangen behartigd blijven. Instrumenten hiervoor zijn stimulering van gewenste ontwikkelingen en regulering om ongewenste neveneffecten te verminderen.

De overheid probeert ontwikkelingen in een gewenste richting te sturen door middel van technologieprogramma's. Zo worden subsidies verstrekt om bepaalde producten of standaarden te ontwikkelen. ICT-producten en -diensten wordt auteursrechtelijk, octrooirechtelijk of via het merkenrecht beschermd en de kwaliteit wordt gewaarborgd. Daarnaast wordt getracht de liberalisering van de markt voor elektronische dienstverlening op zodanige wijze vorm te geven dat onnodige belemmeringen voor marktpartijen worden weggenomen en meer ruimte geschapen wordt voor nieuwe initiatieven. Harmonisatie van technische eisen voor de toegang tot netwerken, interoperabiliteit van diensten en duidelijke leveringsvoorwaarden worden bevorderd. Met dit beleid wordt getracht ICT-voorzieningen van hoog niveau tegen internationaal concurrerende tarieven te ontwikkelen en een breed scala aan

45] Ibid., blz. 94-100.

bedrijvigheid in de ontwikkeling van toepassingen te stimuleren [46]. Ten slotte worden voorbeeldprojecten in de openbare sector opgezet.

Het overheidsbeleid is ook gericht op het waarborgen van maatschappelijke belangen. Het voorbeeld bij uitstek hierbij is dat een pakket telecommunicatiebasisvoorzieningen tegen maatschappelijk aanvaardbare tarieven voor ieder beschikbaar is (universele dienstverlening). Een ander voorbeeld is het bevorderen van een toegankelijke weg voor particulieren om over geschillen met aanbieders uitspraak te verkrijgen.

Het tweede instrument is wet- en regelgeving. Voorbeelden van nieuwe wetgeving zijn het wetsvoorstel bescherming persoonsgegevens en de Wet op de computercriminaliteit. Door ICT kunnen persoonsgegevens worden geregistreerd en ook gegevens met betrekking tot het gebruik van systemen en diensten (bijv. Airmiles). Zulke informatie is interessant voor marketingdoeleinden. Door deze ontwikkelingen zijn de problemen rond de privacy van de burger pregnanter geworden. Als reactie hierop beoogt de wetgeving mensen het recht te bieden zich te verzetten tegen gebruik van hun gegevens voor directe marketing [47]. Dit helpt misbruik van gegevens voorkomen en draagt bij aan het bevorderen van de acceptatie van telematicatoepassingen. Naar aanleiding van het toenemende misbruik van informatietechnologie (het verspreiden van virussen e.d.) is in 1993 de Wet op de computercriminaliteit in werking getreden. Deze wet is een compromis tussen bescherming en eigen verantwoordelijkheid. Strafrechtelijke bescherming door de overheid begint waar preventieve, redelijke bescherming door individuen en organisaties ophoudt [48].

De wenselijkheid van regulering rond encryptie staat ter discussie. De overheid wil het gebruik van encryptie stimuleren als middel om gegevens en dataverkeer te beschermen. Encryptie kan echter ook voor criminele doelen worden gebruikt en kan problemen opleveren voor justitie bij opsporing en bewijsgaring en voor de nationale veiligheidsdienst [49]. Zo is in Amerika wetgeving in het leven geroepen die de export van versleutelingstechnieken sterk aan banden legt.

Ook rond auteursrechten is discussie ontstaan. Sommige Internet-gebruikers zien in het auteursrecht een obstakel voor de vrijheid van informatie op het Internet. Schrijvers, musici en fotografen daarentegen zien Internet als een ongrijpbare kopieermachine die hun auteursrechten ondermijnt. Deze discussie heeft ertoe geleid dat in de WIPO (World Intellectual Property Organisation) is afgesproken dat het auteursrecht van toepassing is in de digitale omgeving, waardoor wereldwijd bescherming van het eigen werk, althans in theorie, gewaarborgd wordt.

Verder worden discussies gevoerd over de reikwijdte van de huidige wetgeving, bijvoorbeeld over de vraag of de bestaande wetgeving van toepassing is op het uitlenen van cd-rom en cd-i door bibliotheken en over de positie van ICT-toepassingen in het bestaande strafprocesrecht [50].

46] *Nationaal Actieplan Electronische Snelwegen*; Tweede Kamer 1995/1996, 24 565, nr. 1. *Telecommunicatiewet*; Tweede Kamer 1996/1997, 25 533.

47] L. van Almelo, 'Nieuwe Privacy-wet laat bedrijven in onzekerheid'; *Automatiseringsgids*, 14 maart 1997, blz. 1 en 15.

48] Houtsma en Schot, op.cit., blz. 26.

49] In internationaal verband worden richtlijnen opgesteld over de regulering door overheden van het gebruik van cryptografie met het doel gewenst gebruik te bevorderen en ongewenst gebruik te beperken. Handhaving van eventuele overheidsregulering komt hierbij evenwel niet aan de orde. OECD, *Cryptography Policy Guidelines*; http://www.oecd.org/dsti/iccp/crypto_e.html, 1997.

50] Houtsma en Schot, op.cit.

Ten slotte heeft wetgeving ook indirecte invloed. De Arbo-wet belemmert bijvoorbeeld telewerk, omdat deze wet eisen stelt aan de werkplek, maar de werkgever geen toegang geeft tot de woning, zodat deze moeilijk kan vaststellen of een toegekend bedrag voor de thuiswerkplek daadwerkelijk is geïnvesteerd. De geringe controlemogelijkheden kunnen er mede toe leiden dat telewerken bij het management op bezwaren stuit. Ook bij het totstandbrengen van virtuele organisaties kunnen wettelijke bepalingen over aansprakelijkheid een belemmering vormen, ook al kunnen telematicatoepassingen wel de vereiste technologische ondersteuning bieden [51].

De conclusie kan worden getrokken dat ICT op uiteenlopende terreinen consequenties heeft en dat door de overheid wordt getracht deze ontwikkelingen in goede banen te leiden. Vaak echter wordt wetgeving al snel door de feiten achterhaald of ziet de overheid zich voor dilemma's geplaatst met betrekking tot het opstellen van de meest adequate wetgeving. Bij het opstellen van wetgeving moet de overheid daarom rekening houden met deze onvoorspelbaarheid.

Maatschappelijke factoren
Vernieuwing die een antwoord geeft op een bestaande behoefte, kan rekenen op snelle acceptatie. Bewustwording van nieuwe mogelijkheden kan latente behoeften manifest maken, onder andere door de voorbeeldfunctie van vroege investeerders. Dit gaat gemakkelijker naarmate een nieuwe techniek meer aansluit op een bestaande situatie. Zo zouden postorderbedrijven een breed gebruik van Internet een belangrijke impuls kunnen geven. Anderzijds moet een nieuw product of een nieuwe dienst zich voldoende van het bestaande onderscheiden om ingeburgerd te raken, omdat consumenten niet willen investeren in een marginale verbetering. Ten slotte kan bewustwording van mogelijkheden ook tot onverwachte veranderingen in gedrag leiden. Zo wordt het antwoordapparaat, dat bedoeld was om de bereikbaarheid te vergroten, steeds meer gebruikt om de bereikbaarheid selectief te sturen, dus om (ongewenste) bereikbaarheid te verkleinen.

Een brede introductie kan alleen worden gerealiseerd als de gebruiksvriendelijkheid groot is. Hierin is veel verbeterd, maar nieuwe producten en versies volgen elkaar zo snel op, dat de consument de draad kwijt raakt. Bij ontwerpers lijkt de toepassing van de techniek soms centraler te staan dan de behoefte van de consument, voor wie het doel (informatie-inhoud) belangrijker is dan het medium (informatietechnologie) [52]. Voorwaarde voor een toenemende gebruiksvriendelijkheid is dat zich een collectief gedragen intuïtie ontwikkelt over het gedrag van telematicatoepassingen, zoals ook films en stripverhalen hun eigen 'taal' ontwikkeld hebben. Een van de redenen voor de populariteit van het World Wide Web is de eenvoudig te bedienen multimediale user-interface. Toch zijn de drempels voor veel mensen nog hoog, met name voor ouderen en vrouwen. Uit onderzoek is gebleken dat veel vrouwen technologie beschouwen als iets wat zich buiten hun dagelijks leven afspeelt [53]. Ouderen hebben daarnaast vaak last van lichamelijke klachten die het gebruik van ICT bemoeilijken (slechtziendheid, oog-handcoördinatie).

Het gebruik van ICT vraagt veel nieuwe vaardigheden van burgers; kennis veroudert steeds sneller. Naast parate kennis wordt de vaardigheid om informatie te achterhalen en te selecteren steeds belangrijker. Informatieblindgang ontstaat als de gebruiker zoveel irrelevante informatie krijgt dat relevante informatie niet wordt opgemerkt. Voor elektronische informatiediensten

51] De Wit en De Bruin, op.cit., blz. 24.

52] Y. Mets, *Nieuwe media en cultuur; tweerichtingsverkeer*; WRR, Werkdocumenten W97, Den Haag, 1997.

53] M. van Zuijlen, *Doodgewoon digitaal*; Amsterdam, Prometheus, 1997, blz. 23-26.

betekent dit dat afstemming tussen vraag en aanbod bij voorkeur vanuit het oogpunt van de gebruiker dient plaats te vinden. De acceptatie van een telematicasysteem door gebruikers wordt positief beïnvloed door gebruikers voldoende op te leiden in het gebruik ervan. Met name als een nieuw systeem gepaard gaat met reorganisatie en gewijzigde werkprocedures, is dit noodzakelijk.

De betrouwbaarheid van informatie en informatietransport bepalen in belangrijke mate de vorming van een kritische massa. Bij een transactie is er vrijwel altijd sprake van informatie-assymetrie: de aanbieder beschikt over meer informatie dan de koper [54]. De consument heeft behoefte aan informatie, zowel over de betrouwbaarheid van de aanbieder als over het product zelf, waarvan de waarde in toenemende mate door informatie erover bepaald wordt. Naarmate afstanden bij transacties minder een rol spelen, verandert 'de aanbieder' steeds meer in 'een boodschap van de aanbieder' en verliest de consument in toenemende mate zijn grip op de aanbieder zelf. De informatiebehoefte over de informatie (boodschap, product, aanbieder) neemt dus toe. In deze informatiebehoefte kan worden voorzien door zogenoemde *trusted third parties*: een onafhankelijke notaris of makelaar, een bank of een consumentenorganisatie, een vertrouwde database van publieke sleutels. Vertrouwen kan men ook vestigen in een instituut, keurmerk of merkartikel. Bedrijven investeren in het opbouwen van vertrouwen bij de consument. Daarnaast is betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het informatietransport van wezenlijk belang voor een brede acceptatie. Naarmate gebruikers meer zekerheid hebben ten aanzien van de beveiliging van geldelijke transacties en de integriteit van on-line informatie, is de kans groot dat het vertrouwen en ook de elektronische handel zullen toenemen.

Een nieuwe vorm van sociale integratie komt tot stand via de virtuele gemeenschappen. De drempel voor een eigen homepage is betrekkelijk laag, waardoor gebruikers ook zelf kunnen optreden als producent van informatie. Het gebruik van e-mail en van nieuwsgroepen op het Usenet heeft een enorme vlucht genomen. In de virtuele gemeenschappen gelden eigen omgangsvormen die worden gehandhaafd door onderlinge sociale controle van de gebruikers: de netiquette. De sociale netwerken die door ICT ontstaan, lijken erop te duiden dat gebruikers de technologie omarmen als deel uitmakend van hun sociale leven. Ook langs deze weg wordt bijgedragen aan de vorming van een kritische massa van gebruikers. Niet iedereen zal even gemakkelijk aansluiting vinden. Mensen die niet via werk of onderwijs in aanraking komen met de nieuwe technologieën, zullen steeds meer achterblijven naarmate de penetratie van ICT in de samenleving groter wordt. Ook financiële drempels zetten sommige burgers op achterstand. Aan te schaffen apparatuur veroudert snel; toegang tot informatie is vaak niet gratis. Anderzijds kunnen mensen met mobiliteitsproblemen door het gebruik van ICT weer deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

Veel mensen ervaren persoonlijk contact als een voorwaarde voor effectief samenwerken. Tegelijk met de toenemende mogelijkheden om op afstand te communiceren, blijft de clustering van activiteiten op een bepaalde plaats, in elk geval voorlopig, belangrijk. De clustering van automatiseringsbedrijven in Silicon Valley is hiervan een illustratie.

54] L. van der Geest, 'Coreferaat bij P.Nijkamp en H. Ouwersloot, "Informatisering van waardstromen: een economisch perspectief", in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie*; WRR, Voorstudies en achtergronden V98, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997, blz. 33-35.

2.4 Conclusie

ICT penetreert op vele terreinen in de samenleving. Niet alleen bedrijven maar ook huishoudens maken in toenemende mate gebruik van ICT. Bij bedrijfsorganisaties valt op dat ICT leidt tot een plattere netwerkstructuur, waarin steeds meer delen van het productieproces worden verzelfstandigd. ICT maakt een snelle afstemming tussen de verschillende onderdelen van het productieproces op verschillende plaatsen mogelijk. Daarnaast maakt ICT tal van nieuwe informatieproducten mogelijk, zoals interactieve diensten, waarbij al of niet tegen betaling informatie wordt aangeboden (bijv. video-on-demand) of waarbij transacties worden afgesloten (bijv. telebankieren). Voor huishoudens zijn vooral deze elektronische markten van belang. Hiernaast zouden telewerk en tele-leren voor huishoudens steeds belangrijker kunnen worden.

Nieuwe toepassingsmogelijkheden worden door gebruikers doorgaans in eerste instantie ingezet om bestaande functies te vervangen. Pas na verloop van tijd, als de nieuwe mogelijkheden meer duidelijk geworden zijn, ontstaan ook nieuwe gedragsvormen. De behoeften van de gebruikers met hun uiteenlopende voorkeuren en waardensystemen kwamen in het nabije verleden door de sterke technology-push nog maar weinig aan bod. Deze behoeften beginnen pas geleidelijk een grotere rol te spelen nu consumenten steeds meer kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders en toepassingen. Omdat we ons nu bevinden in het beginstadium van de ICT-samenleving, kunnen de ontwikkelingen nog onverwachte wendingen nemen. Naar analogie van het beginstadium van de televisie kan worden opgemerkt dat de toen waargenomen kansen en bedreigingen bijvoorbeeld niet de impact van de televisie op de democratie of het fenomeen van de hypes hebben voorzien. De cultuurveranderingen door een nieuwe technologie vragen vaak een wat langere tijd. Maar bij het bereiken van een kritische massa van gebruikers kan de maatschappelijke penetratie van een nieuwe technologie heel snel verlopen, zoals de snelle acceptatie van geldautomaten laat zien.

De ontwikkelingen staan nu in de kinderschoenen. De enorme groei van de technische mogelijkheden zorgt ervoor dat gebruikers de vernieuwing bijna niet kunnen bijhouden. Ook de prijs en de gebrekkige gebruiksvriendelijkheid vormen nog een belemmering. Het is nu nog niet mogelijk aan te geven op welke wijze en in welk tempo de veranderingen zich zullen voltrekken. Hoge exponentiële groeicijfers leiden in een beginfase van een nieuwe ontwikkeling tot een bescheiden groei in absolute zin. De groeicijfers in de ICT-sector zijn echter zodanig hoog, dat voortzetting ervan na de beginfase voor een snelle, ogenschijnlijk bijna abrupte omslag kan zorgen. Ook al kan nu nog niet precies worden aangegeven wat de effecten zullen zijn van het minder belangrijk worden van plaats en afstand, wel is duidelijk dat ICT maatschappelijke gevolgen met zich meebrengt nu en in de toekomst. Met deze veranderlijke maatschappelijke context moet de overheid rekening houden.

Plaats en afstand worden steeds minder belangrijk. Waar in de fysieke wereld doorgaans een drie-eenheid bestaat van actor, actie en gevolg op dezelfde plaats, kan ICT ertoe leiden dat deze drie-eenheid gefragmenteerd wordt. De actor zit bijvoorbeeld ergens achter een toetsenbord en verricht een handeling op afstand, waardoor op weer een andere plaats een effect ontstaat. Actor, actie en gevolg kunnen zo verspreid raken over verschillende landen. Op Internet kan men landsgrenzen overschrijden zonder dat direct te merken. ICT kan daarmee op een heel bijzondere wijze aan internationalisering bijdragen. Elke inwoner van Nederland woont dankzij ICT in het grensgebied, en niet alleen aan de grens met België en Duitsland, maar ook aan de grens met de Antillen, Zwitserland en alle landen daartussenin. Op deze nieuwe vorm van internationalisering wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

Internationalisering en deterritorialisering

3

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de mogelijke gevolgen van ICT in het maatschappelijk verkeer beschreven. Er werden een afnemend belang van afstanden en een daarmee samenhangende versnelling van het maatschappelijk verkeer geconstateerd. Vastgesteld werd dat de situatie dat actor, actie en gevolg zich niet in elkaars nabijheid bevinden, zich door ICT vaker zal voordoen. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen in verband gebracht met het handelingsvermogen van de nationale staat, opgevat als het vermogen tot effectief interveniëren. Het hoofdstuk mondt uit in veronderstellingen over de gevolgen van de opkomst van ICT voor dit handelingsvermogen van de staat, die in de navolgende hoofdstukken vervolgens zullen worden getoetst. Het meest kenmerkende van de nationale staat is in dit kader zijn koppeling aan een (nauw omschreven) territoir. Binnen dit territoir is de staat bevoegd tot het stellen van bindende regels, daarbuiten niet. In relatie tot het statelijk handelingsvermogen is het afnemend belang van afstanden in het maatschappelijk verkeer dan ook bovenal van betekenis omdat het een veelvuldiger overschrijden van de landsgrenzen inhoudt.

In paragraaf 3.2 wordt eerst nader ingegaan op de territoriale inslag van de nationale staat. Daarna wordt vastgesteld dat zeker in de tweede helft van deze eeuw het proces van internationalisering de betekenis van nationale staten al heeft gerelativeerd (par. 3.3). In paragraaf 3.4 wordt vervolgens aangegeven welke rol ICT vanuit de optiek van de nationale staat kan spelen. Enerzijds zal er sprake zijn van internationalisering en zelfs deterritorialisering, anderzijds echter ook van een toenemend belang van het lokale niveau. Terwijl internationalisering tot voor kort vooral betrekking had op de intensivering van het verkeer *tussen* staten, wordt door ICT het onderhouden van allerlei menselijke activiteiten op wereldschaal steeds eenvoudiger. In dat geval wordt het moeilijk en tevens minder relevant één staat aan het territoir toe te schrijven. De mogelijke gevolgen voor het handelingsvermogen van de nationale staat worden beschreven in paragraaf 3.5. In paragraaf 3.6 worden bepaalde gevolgen aan de hand van Internet-ervaringen geïllustreerd.

3.2 De nationale staat

Het gezag van de staat strekt zich uit tot de grenzen van het eigen territoir. Daarbinnen heeft de staat het *alleenrecht* tot het stellen van bindende regels, eventueel afdwingbaar door het geweldmonopolie. Ook is de staat de enige die het recht heeft belasting te heffen. Daarmee kan de staat worden gedefinieerd als de organisatie die het legitieme monopolie van geweldgebruik, regelgeving en belastingheffing voor een bepaald grondgebied bezit (in de woorden van Max Weber [1]). Het gaat hier om een *ideaaltypische* definitie; dat is een gedachtenconstructie met heuristische waarde. Tegen de achtergrond van dit ideaaltype kunnen moderne staten bijvoorbeeld worden beoordeeld op hun *stateness*, dat is de mate waarin zij aan het ideaaltype voldoen.

[1] M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*; Tübingen, Mohr, 1921.

Onderdeel van dit ideaaltype vormen soevereiniteit en autonomie. Een staat is soeverein voorzover deze het monopolie op regelgeving, geweld en belastingheffing bezit. Autonomie duidt op het vermogen om onafhankelijk van andere staten de eigen gemeenschap te besturen. Autonomie wordt daarom ook wel de externe soevereiniteit genoemd. De landsgrenzen zijn dan de territoriale manifestatie van de interne en van de externe soevereiniteit. In deze zin zou het handelingsvermogen van de nationale staat binnen de eigen grenzen onbeperkt zijn.

De *empirische* werkelijkheid wijkt nogal af van deze ideaaltypische gedachtenconstructie. Staten hebben bijvoorbeeld nooit onbeperkte autonomie bezeten. Ook heeft in het verleden nimmer één staat op welk moment dan ook in absolute zin het monopolie op geweldgebruik, regelgeving en belastingheffing bezeten. In de tegenwoordige tijd hebben een aantal Europese staten bovendien besloten hun soevereiniteit te 'poolen' in de nieuwe organisatie van de Europese Unie, die het recht heeft op een aantal gebieden regels te stellen die de nationale staten vervolgens moeten uitvoeren binnen hun territoir.

De historie van statelijke ontwikkelingen geeft overigens grote verschillen te zien. Vijf eeuwen geleden was in West-Europa de staat slechts één vorm van politieke organisatie, naast andere vormen zoals stadstaten, rijken en federaties. Enerzijds ontstond recht, min of meer als gewoonterecht, binnen keizerrijken zonder begrensd territoir. Anderzijds ontstond wet- en regelgeving binnen door muren afgebakende stedelijke gemeenschappen. Beide rechtssystemen bestonden naast elkaar. Zo was de politieke macht sterk persoonlijk èn lokaal gebonden [2]. Er bestond dientengevolge een grote overlap tussen de persoonlijke claims op gezag. Soms werden zij uitgevochten, soms bleven zij naast elkaar bestaan.

In de tussenliggende eeuwen is gaandeweg het eigen territoir door middel van oorlogen nader afgebakend. Met name de absolute monarchen hebben paradoxaal genoeg een belangrijke bijdrage geleverd aan de vorming van de democratische moderne staat. Naarmate het territoir van de staat duidelijker werd afgebakend, werd het eenduidiger onder welk staatsgezag burgers vielen. Soevereiniteit als het monopolie tot het stellen van regels deed zijn intrede. De grenzen van staten kregen een steeds grotere betekenis voor de uitoefening van het gezag. Desondanks bestonden nog lange tijd besturen op verschillende schaalniveaus min of meer naast elkaar. Met de verstatelijking die met de industriële ontwikkeling samenging, was daarvoor echter steeds minder plaats [3]. Lokale en provinciale besturen werden ondergeschikt gemaakt aan de staat en verloren hun soevereiniteit. Met de democratisering van de laatste eeuwen verloor het staatsgezag ook geleidelijk zijn persoonlijke karakter. Het overheidsgezag werd onpersoonlijk. Ideeën over volkssoevereiniteit droegen bij aan het ontstaan van de democratische rechtsstaat. De staat belichaamde voortaan in beginsel het zelfbeschikkingsrecht van de natie.

Het proces van modernisering, waaronder de industriële revolutie, vereiste een homogenisering van de cultuur. Deze werd afgedwongen door de reeds aanwezige staten en aldus leidde de modernisering ertoe dat staat en natie steeds meer gingen samenvallen [4]. Het onderwijs is hierbij van groot belang geweest. Zo is in het recente verleden een zeer hechte samenhang gegroeid tussen staat, bureaucratie, rechtsmacht en territoir. In de twintigste eeuw transformeerde de klassieke liberale rechtsstaat zich in een sociale rechts-

2] Zie D. Held, *Democracy and the Global Order; From the Modern State to Cosmopolitan Governance;* Stanford, Stanford University Press,1995.

3] I. de Haan, *Zelfbestuur en staatsbeheer;* Amsterdam, Amsterdam University Press,1993.

4] K. Koch, *Over staat en statenvorming;* Leiden, DSWO Press, 1993.

staat, waardoor ook markt en economie met de nationale staat verknoopt raakten. In de tweede helft van de twintigste eeuw zijn gedachtenconstructie en empirische werkelijkheid elkaar aldus – met uiteraard verschillen tussen staten – zeer genaderd.

De moderne staat kent naast het geweldsmonopolie en het monopolie tot het stellen van regels binnen het eigen territoir, een onpersoonlijke machtsstructuur en legitimiteit. De staat wordt als zodanig door zijn burgers erkend, omdat hij de collectieve wil van de burgers belichaamt en omdat hij in zijn machtsuitoefening ten aanzien van burgers aan regels gebonden is. Het recht verschaft de staat niet alleen een instrument om te sturen en te ordenen, het recht beschermt de burger ook tegen overheidswillekeur.

Naast een instrumentele functie heeft het recht in de rechtsstaat een waarborgfunctie. Daarmee is de 'nationale staat' niet alleen een gedachtenconstructie met heuristische waarde maar ook een *normatieve* constructie. Daarbij hoeft men niet te denken aan verbindingen die door groeperingen en door nationale staten zelf worden gelegd tussen nationalisme en nationale staat. Van veel groter belang is dat de nationale staat een fundamenteel onderdeel uitmaakt van het systeem van publiek recht. In het denken over de democratische rechtstaat is de nationale staat zelfs zonder meer als een normatieve constructie te zien. Hier is geen sprake meer van een ideaaltype, maar van een ideaal. Als aan voorwaarden van democratie en legitimiteit is voldaan, biedt de moderne staat mogelijkheden om het zelfbeschikkingsrecht van een natie vorm te geven. Het is niet zonder reden dat in andere definities van de moderne staat vaak het begrip legitimiteit voorkomt.

Ten slotte wordt de nationale staat door vele overheidsdienaren als een normatieve constructie beleefd. Gemakkelijk wordt aan dat beeld van de nationale staat vastgehouden, in tijden waarin veranderingen in de omgeving tot een transformatie van de nationale staat noodzaken. Overigens is het willen overleven *tout court* in een turbulente situatie waarin goede, richting gevende handelingsperspectieven voor de toekomst ontbreken, een normale aspiratie van iedere institutie en op die grond ook van de overheid.

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat in de wetenschappelijke literatuur de begrippen nationale staat en moderne staat voor velen inwisselbaar zijn. Het is dan ook van belang om het begrip nationale staat (als vertaling van het internationaal gebruikte *nation-state*) niet te verwarren met nationalisme. In de woorden van de socioloog Giddens: "What makes the 'nation' integral to the nation-state [..] is not the existence of sentiments of nationalism but the unification of an administrative apparatus over precisely defined territorial boundaries" [5]. In dit rapport worden de begrippen moderne staat, nationale staat en nationale overheid als identiek naast elkaar gebruikt.

3.3 Internationalisering

De geschiedenis heeft, zoals hierboven geschetst, een ontwikkeling in de richting van de ideaaltypische nationale staat vertoond; in de tweede helft van deze eeuw hebben zich echter ook veel tegengestelde bewegingen voorgedaan. Hierbij is onderscheid te maken tussen soevereiniteit (het alleenrecht tot het stellen van regels) en autonomie (het vermogen om eigen beleidsdoeleinden te realiseren) enerzijds en het bredere begrip handelingsvermogen (het vermogen tot doeltreffend interveniëren) anderzijds. Wat betreft de soevereiniteit is al verwezen naar de 'pooling' hiervan in de Europese Unie, voortkomend uit de

5] A. Giddens, *Social Theory and Modern Society*; Cambridge, Polity Press, 1987, blz. 172.

wens handelingsvermogen op een adequaat (d.w.z. hoger) niveau te realiseren. Als gevolg hiervan is een bovennationale Europese rechtsorde ontstaan. Daarnaast neemt het vermogen nationale doeleinden zelfstandig te bereiken af, doordat effecten van beleid 'weglekken' over nationale grenzen en nationale samenlevingen onder invloed staan van besluiten van andere actoren, buiten het eigen territoir.

Reeds langer pogen de staten de afname van het nationale handelingsvermogen te beperken door onderlinge samenwerking. Als gevolg hiervan neemt het vermogen om (internationaal vastgestelde) doeleinden te bereiken toe en het vermogen daarvan af te wijken af. Effectiviteit en vrijheidsgraden worden tegen elkaar uitgewisseld. Hoe de invloed van internationale samenwerking op het eigen handelingsvermogen moet worden gewaardeerd, hangt dus mede af van de vraag in welke mate de eigen doeleinden hiermee worden gediend.

De veranderingen in de omgeving van de nationale staat sinds de Tweede Wereldoorlog laten zich uitgebreider beschrijven aan de hand van drie ontwikkelingen: de toegenomen internationalisering van de economie, de toegenomen internationalisering van de cultuur en de intensivering van de samenwerking tussen staten. Vanzelfsprekend zijn deze ontwikkelingen in de praktijk met elkaar verweven. We spreken van *internationalisering* als menselijke activiteiten of interacties tussen mensen zich over het territoir van meer staten uitstrekken.

De internationalisering van de *economie* in de afgelopen decennia uit zich zowel in het toegenomen (grensoverschrijdende) fysieke transport, samenhangend met de internationalisering van markten, als in de internationale verplaatsing van productie-activiteiten. Het volume van het fysieke grensoverschrijdende transport is toegenomen. Dat deze toename eerder regionale dan globale betekenis heeft, doet aan het grensoverschrijdende karakter ervan niets af [6]. De toename van het transportvolume heeft zowel met schaalvergroting, afnemende handelsbarrières, dalende transportkosten (mede door verbeterde infrastructuur) als met structuurwijzigingen te maken. Zo is er structureel een zekere verschuiving opgetreden van de handel in onbewerkte grondstoffen naar de handel in halffabrikaten en onderdelen. Grondstoffen worden relatief minder vervoerd en meer in de buurt van de winplaats bewerkt (hoewel absoluut gezien ook het vervoer van grondstoffen is toegenomen). In tal van grondstofproducerende landen zijn de afgelopen tijd eigen productiefaciliteiten ontstaan. Daarnaast is er in bepaalde sectoren een trend van het transport van finale producten naar het transport van onderdelen welke dichter bij de afzetmarkt klantspecifiek worden geassembleerd.

Twee factoren spelen bij deze ontwikkelingen een rol. Ten eerste zijn *inter-industry trade and investment* sterk afhankelijk van verschillen tussen landen in loonniveau en in de kwaliteit van het menselijk kapitaal. Op deze manier worden delen van het productieproces zo mogelijk over de gehele wereld uitbesteed om de beste prijs/kwaliteitverhouding te krijgen. Ten tweede laat de mobiliteit van fysieke kapitaalgoederen toe dat de (uiteindelijke) productie steeds meer in de buurt van de consument wordt gebracht om beter op zijn wensen te kunnen inspelen (*intra-industry trade and investment*) [7]. In feite is de toenemende internationale verwevenheid van productie-activiteiten, welke gepaard gaat met de geografische scheiding van

6] C. Osman, *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*; Paris, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 1994.

7] R.Z. Lawrence, A. Bressanc, T. Ito, *A Vision for the World Economy; Openness, Diversity, and Cohesion*; Washington, The Brookings Institution, 1996.

verschillende stappen in de productieketen, een ontwikkeling van recenter datum dan de toename van het volume van grensoverschrijdend transport [8].

Naast de internationalisering van de economie kent de tweede helft van de twintigste eeuw ook een mondialisering van de *cultuur*. Hoewel veel zeden en gewoonten nationaal en lokaal bepaald blijven, zijn op andere terreinen de culturele verschillen veel kleiner geworden. Bovendien vallen culturele verschillen in afnemende mate samen met de grenzen van de nationale staten. De internationale homogenisering van de cultuur heeft in de laatste decennia onmiskenbaar een Amerikaans accent gekregen. Waar de moderne staat gebaseerd is op de gedachte dat naties met hun eigen normen en waarden over hun eigen toekomst beschikken, is een wereldwijde homogenisering van normen en waarden niet zonder betekenis. Ten eerste ontstaan aldus voor burgers nieuwe mogelijkheden voor identificatie, die minder verband houden met de eigen natie. Ten tweede is er, als normen en waarden van naties naar elkaar toe groeien (terwijl de verschillen in normen en waarden steeds minder met landsgrenzen samenvallen), minder reden om de eigen autonomie (en soevereiniteit) overeind te houden.

De derde ontwikkeling, de intensivering van *interstatelijke samenwerking,* hangt samen met de twee genoemde ontwikkelingen. De internationalisering van de economie heeft de autonomie van de *meeste* nationale staten aangetast, hetgeen staten ertoe brengt samen te werken, opdat gezamenlijk doelen kunnen worden bereikt en het eigen handelingsvermogen op peil kan worden gehouden. De internationalisering van de cultuur draagt ertoe bij dat normen en waarden uniformer worden, waardoor eventuele barrières voor samenwerking gemakkelijker kunnen worden geslecht. Dit laat ongedeerd dat het streven naar interstatelijke samenwerking golfbewegingen te zien geeft, waarbij soms de wens tot behoud van het eigene de overhand heeft en soms de overtuiging dat internationale samenwerking nieuwe perspectieven biedt. Zo speelt de verdere Europese integratie zich af binnen deze polen. Daarnaast zal de bereidheid tot interstatelijke samenwerking negatief correleren met de mate waarin bij de samenwerking eigen normen en waarden moeten worden ingeleverd. De bereidheid tot interstatelijke samenwerking zal ook tussen de partners verschillen. De ene staat levert bij internationalisering nu eenmaal meer in dan de andere.

Vooral in hun onderlinge samenhang hebben de internationalisering van de economie, de internationalisering van de cultuur en de interstatelijke samenwerking gevolgen gehad voor de autonomie, de soevereiniteit en het handelingsvermogen van de nationale staten. Met name interstatelijke samenwerking heeft de soevereiniteit van nationale staten onder druk gezet. Internationalisering van de economie heeft de autonomie van de meeste nationale staten ondergraven. Internationalisering van de cultuur heeft ertoe bijgedragen dat deze ontwikkelingen door burgers (beter kunnen) worden geapprecieerd. Interstatelijke samenwerking vergroot daarnaast, in onderscheiden mate, het handelingsvermogen van nationale staten met gelijktijdige inlevering van autonomie.

8] Zie ook P. Krugman, *Pop Internationalism;* Cambridge Massachusetts, MIT Press, 1996.

3.4 ICT: nieuwe impuls voor schaalvergroting en schaalverkleining

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoezeer de toepassing en verbreiding van ICT kunnen samengaan met een afnemend belang van afstand in het maatschappelijk verkeer. In welke mate en op welke terreinen ICT in de samenleving zal penetreren, valt nog niet te voorspellen. Dat hangt vooral af van de vraag af of, en zo ja waar, voldoende kritische massa voor een dergelijke penetratie zal ontstaan. Dit neemt niet weg dat op sommige terreinen ICT al een doorbraak heeft beleefd. CNN is voor de hele wereld een belangrijke nieuwsbron; ook het internationale telefoonverkeer is al gemeengoed geworden.

In ieder geval is te verwachten dat de internationalisering van het maatschappelijk verkeer door verdergaande toepassing van ICT een *extra* impuls zal krijgen. Deze verwachting heeft zowel betrekking op de internationalisering van het economisch verkeer, op de internationalisering van de cultuur als op de uitbreiding van het interstatelijke verkeer. Daarnaast zal ICT naar verwachting het belang van de lokale schaal vergroten. Twee tegengestelde bewegingen doen daarom de betekenis van de schaal van de nationale staat afnemen. We gaan eerst in op de stimulansen voor internationalisering die uitgaan van ICT.

Binnen het *economisch verkeer* draagt de toepassing van ICT ten eerste bij aan de verlaging van transportkosten, hetgeen een stimulans zal betekenen voor internationale handel (hoe sterk die soms ook tot bepaalde regio's kan zijn beperkt). Ook anderszins wordt het fysieke transport door ICT beïnvloed. ICT is een belangrijke faciliterende technologie voor de transportsector. Zo is de eerder genoemde verschuiving naar het transport van onderdelen en halffabrikaten vooral mogelijk geworden door de logistieke ondersteuning van ICT. Verder kan ICT ook een belangrijke bijdrage geven aan een betere benutting van vervoersmiddelen en overslagpunten. Ten tweede draagt ICT bij aan de verkorting van productcycli, waardoor researchkosten sneller moeten worden terugverdiend. Ontwikkelingen als 'concurrent engineering' hebben de *time-to-market* voor nieuwe producten en ontwerpen aanmerkelijk kunnen reduceren. Ondernemers worden daardoor wel gedwongen hun afzetmarkten te vergroten en deze ook buiten het eigen land te zoeken. Daarbij speelt natuurlijk ook dat er een trend van stijgende researchkosten is [9]. Ten derde heeft de ICT een enorme impuls gegeven aan de internationalisering van de financiële markten. Kapitaal wordt steeds eenvoudiger over de aardbol verschoven. De liberalisering van kapitaalmarkten speelt daarbij uiteraard eveneens een rol. Ten vierde ondersteunt de toepassing van ICT een verdergaande verandering in de organisatie van de productie. Dematerialisering en de grotere mogelijkheden voor verplaatsing leiden tot een geografische herschikking van productie-activiteiten. De informatie- en communicatienetwerken vormen in toenemende mate de ruggengraat waaromheen de economische bedrijvigheid wordt georganiseerd. Daarmee nodigt de ontwikkeling van de informatiestructuur uit tot nieuwe vormen van economische organisatie.

In de conventionele visie op internationalisering van bedrijvigheid werd nog uitgegaan van een geïntegreerd, hiërarchisch opgezet bedrijf met een hoofdvestiging en verschillende divisies voor productontwikkeling, productie en verkoop. De dominante communicatierichting was *top-down*. Dit organisatiemodel van het klassieke multinationale bedrijf contrasteert met de organisatiemodellen van de netwerkorganisatie en de virtuele organisatie, zoals die zich in de laatste decennia, mede met behulp van ICT ontwikkelen.

9] Organisation for Economic Co-operation and Development, *Technology and the Economy, The Key Relationships*; Paris, OECD, 1992.

De *netwerkorganisatie* wordt gekarakteriseerd door een verzameling van onafhankelijke bedrijven die zich, bijvoorbeeld als toeleveranciers, rondom een kernbedrijf hebben gegroepeerd. De communicatie verloopt in beide richtingen, mede omdat de verantwoordelijkheid voor het gezamenlijke eindproduct gespreid is. Informatienetwerken worden onder meer toegepast in de productontwikkelingsfase, waar de simultane inbreng uit verschillende organisaties voordelen in termen van tijd en kosten kan opleveren. Een andere toepassing betreft de stroomlijning van de workflow tussen de verschillende deelnemende bedrijven. In de netwerkorganisatie is de productieketen opgesplitst in verschillende processen die binnen afzonderlijke bedrijven plaatsvinden. In verschillende takken van bedrijvigheid is het gebruikelijk dat die verschillende stappen van de productieketen ook geografisch gespreid zijn. Door de afnemende betekenis van afstand en van landsgrenzen en door de mogelijkheden die ICT biedt, zijn verschillende vormen van internationale allianties zinvol geworden, hetgeen het ontstaan van netwerkorganisaties heeft ondersteund.

In de *virtuele organisatie* gaat het om gelegenheidsverbanden voor samenwerking. Het bestaan van mondiale informatienetwerken nodigt als het ware uit om inspanningen van diverse geografische verspreide partijen tijdelijk voor het vervullen van een bepaald doel bij elkaar te brengen. Het kan zijn dat er een vaste initiatiefnemer is, die de coördinerende taken op zich neemt. Het is ook mogelijk dat dit initiatief meer toevallig tot stand komt. Na het afronden van een project gaan de partijen weer uit elkaar, om vervolgens in groepen van wisselende samenstelling weer op te duiken. Een dergelijke vorm van marktorganisatie is bijvoorbeeld gebruikelijk in een sterk gefragmenteerde bedrijfstak als de bouwnijverheid. Hier wordt veelal in nationaal verband met wisselende configuraties van aannemers en onderaannemers gewerkt. Meer internationale configuraties komen voor bij organisaties die zich hoofdzakelijk toeleggen op de productie van kennis van producten en markten, eventueel gecombineerd met eenvoudig productiewerk. Zowel de kennisproductie als de fysieke productie van de virtuele organisatie kenmerken zich door een grote mate van internationale mobiliteit. Het bestaan van een geavanceerde informatie-infrastructuur is voor het functioneren van de virtuele organisatie onmisbaar.

We kunnen concluderen dat ICT in deze veranderingen in de organisatie van bedrijvigheid een cruciale rol speelt. Menige nationale en multinationale onderneming verandert geleidelijk in een netwerkorganisatie of zelfs in een virtuele organisatie. Deze reorganisatie van bedrijvigheid betekent op zich weer een aanzienlijke stimulans voor het internationale economische verkeer. De verschuiving van een aanbodeconomie naar een vraageconomie draagt bij aan deze ontwikkeling. Bij voorkeur worden de eindproducten in de directe nabijheid van de klant en conform diens wensen geconstrueerd.

Hoezeer ICT bijdraagt aan internationalisering van het maatschappelijk verkeer blijkt ten slotte uit het feit dat door intensivering van de internationale communicatie, niet het minst via de nieuw ontstane communicatienetwerken als het Internet, consumenten betrekkelijk eenvoudig gebruik kunnen maken van buitenlandse diensten. Bovendien kunnen buitenlandse producenten hierdoor even eenvoudig hun diensten op de binnenlandse markt aanbieden, zeker als het om informatieproducten gaat.

Ook op het gebied van de *cultuur* geeft ICT een belangrijke impuls aan het proces van internationalisering dat reeds gaande was. Door ICT worden de grenzen verder geopend. Burgers komen steeds gemakkelijker in contact met culturen van elders en deze ontwikkeling heeft haar eindpunt nog geenszins bereikt. Tv-programma's zijn in korte tijd in de gehele westerse wereld op elkaar gaan lijken. Via Internet worden wereldwijd contacten gelegd en wordt

wereldwijd informatie verspreid en vergaard. Normen en waarden worden wereldwijd uitgewisseld. Tegelijkertijd biedt de technologie de mogelijkheid om ook wereldwijd meer contact te zoeken met 'gelijkgestemden'. Nieuwe mogelijkheden voor identificatie, ook buiten de eigen landsgrenzen, doen zich voor.

Deze ontwikkeling betekent niet dat cultuurverschillen wereldwijd worden weggepoetst, met een even grote kans voor ieders eigen cultuur. Ten eerste hebben de culturen van bepaalde landen (Verenigde Staten) in de mondialisering van de cultuur de overhand. Zo wordt Internet in hoge mate gestuurd door Amerikaanse normen en waarden. Van andere culturen wordt veel minder vernomen. Dit laat onverlet dat de culturele verschillen tussen veel landen kleiner zijn geworden en nog veel kleiner zullen worden. Dit geldt zeker voor de normen en waarden die ten grondslag liggen aan het overheidsbeleid. Ten tweede is niet alleen sprake van een internationale homogenisering van culturen, maar ook van een nadere differentiëring op internationale schaal. Culturele verschillen tussen 'klassen' en groepen lijken tegenwoordig soms groter dan culturele verschillen tussen landen. Een dergelijke fragmentering van de cultuur in vele subculturen neemt door de ICT zeker niet af en wordt er zelfs door gestimuleerd. Wel laat deze differentiëring zich steeds minder aan landsgrenzen gelegen liggen, hoezeer vele zeden en gewoonten ook nog nationaal en lokaal bepaald blijven. Ten derde maakt 'bekend' voor sommigen niet meteen ook 'bemind'. De culturele openheid van de tegenwoordige wereld doet sommigen terugverlangen naar de culturele eigenheid van de nationale staat. In dit verband wijst Guéhenno erop dat nationalisme aan het einde van de 20ste eeuw in het algemeen voortkomt uit defensieve impulsen, als teken van in zichzelf gekeerdheid en van angst voor de grote wereld [10].

ICT geeft ten slotte via de internationalisering van het economisch verkeer en van de cultuur indirecte impulsen aan interstatelijke samenwerking. De internationalisering van het economisch verkeer dwingt staten nauwer met elkaar samen te werken, willen zij hun handelingsvermogen in stand houden. De homogenisering van normen en waarden vergemakkelijkt een dergelijke ontwikkeling.

Internationalisering en lokalisering
ICT geeft niet slechts extra impulsen aan het proces van internationalisering; tegelijkertijd gaat die internationalisering met tegengestelde bewegingen gepaard, zoals uit de gegeven analyse reeds bleek. Enerzijds worden wereldwijd dezelfde kleren op dezelfde manier gedragen, anderzijds bestaat angst voor verlies van het eigene. Ook de lokale schaal wordt door ICT gaandeweg belangrijker. Dit geldt zowel voor de economie als voor de cultuur.

Het ontstaan van de netwerkeconomie, waaraan ICT zozeer bijdraagt, gaat ook gepaard met het zoeken naar een nieuwe *lokale* schaal [11]. ICT en netwerkeconomie maken nieuwe vestigingspatronen van bedrijvigheid mogelijk, waarbij naast economische factoren culturele factoren een grote rol spelen. Het *face to face*-contact blijft naar verwachting ook in de gedigitaliseerde economie (voorlopig?) van groot belang. Daarnaast neemt de betekenis van de lokale dienstverlening in deze netwerkeconomie niet af en lijkt zij zelfs toe te nemen. Naarmate de (netwerk)economie met minder arbeidsplaatsen kan draaien, ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor arbeidsintensievere ondersteuning in de directe leefomgeving.

10] Jean-Marie Guéhenno, *La Fin de la Démocratie*; Paris, Flammarion, 1993.
11] Zie ook M. Castells, *The Rise of the Network Society;* Oxford, Blackwell, 1995.

Ook de nieuwe mogelijkheden voor differentiëring van de cultuur dragen bij aan nieuwe patronen van samenleven. Ten eerste ondersteunt de ICT naar verwachting het ontstaan van nieuwe kleine internationale gemeenschappen omdat er nieuwe mogelijkheden voor identificatie ontstaan. Nabijheid wordt hier verkregen door de nieuwe techniek. Waar nabijheid vroeger bepalend was voor het ontstaan van lokale gemeenschappen, biedt bereikbaarheid tegenwoordig nieuwe mogelijkheden voor (virtuele) lokale gemeenschappen. Ten tweede kan het belang van de kleine gemeenschap worden versterkt als reactie op de verregaande internationalisering. Hier kan het eigene van de staat worden beklemtoond, maar het is ook heel wel denkbaar dat het eigene van de eigen groep sterker zal worden benadrukt.

Vanuit de optiek van de nationale staat zijn beide ontwikkelingen, de internationalisering en deze nieuwe vormen van 'lokalisering', in één opzicht heel vergelijkbaar: de betekenis van de nationale schaal wordt minder dominant voor het maatschappelijk verkeer. Vanuit de nationale staat gezien is hier dan ook sprake van twee bewegingen, waarvan één centrifugale reikt naar een grotere schaal en één centripetale naar een kleinere. Deze ontwikkeling zal op termijn zeker gevolgen hebben voor de nationale staat als institutie en als normatieve constructie. Daarmee lopen we reeds vooruit op de vraag welke gevolgen door ICT gestimuleerde ontwikkelingen in de samenleving kunnen hebben voor het handelingsvermogen van de nationale staat. In de volgende paragraaf staat die vraag centraal.

3.5 Mogelijke gevolgen voor de nationale staat

De ontwikkelingen die door ICT in gang worden gezet, kunnen de omgeving van de nationale staat sterk veranderen. De rest van dit hoofdstuk betreft de vraag welke gevolgen zulke veranderingen kunnen hebben voor het statelijk handelingsvermogen. De tekst is hypothesevormend. Vooreerst wordt aangenomen dat als de omgeving minder uitkristalliseert op de schaal van de nationale staat en bovendien steeds vluchtiger wordt, het handelingsvermogen van nationale staten sterk kan eroderen. Overigens kunnen staten dit verlies eventueel met verdergaande onderlinge samenwerking pogen te compenseren. In het onderstaande komt een aantal eventuele gevolgen van ICT aan de orde: 'ontlopen', 'ontduiken' en 'weglekken'.

Door de verdergaande internationalisering van de productiestructuur en van de financiële markten wordt het voor economische actoren eenvoudiger hun activiteiten daar te laten 'neerslaan' waar dit het voordeligst is, gelet op het onderscheiden beleid van de verschillende staten. Deze actoren kunnen op deze manier eenvoudiger nationaal beleid *ontlopen.* Het gaat hier niet om 'ontduiken', dus handelen in strijd met de wet. Bedrijven laten hun activiteiten slechts elders neerslaan om het beleid van het land van hoofdvestiging te ontlopen. Mogelijk remmen 'morele' factoren dergelijk ontlopingsgedrag in eerste instantie af. Niettemin zullen desbetreffende normen in de loop van de tijd verschuiven. Naarmate ontlopingsgedrag algemener wordt, zal het meer worden geaccepteerd en zullen meer economische actoren hun onwelgevallige overheidsregels gaan ontlopen. Naar vanzelf spreekt, schaadt dit de effectiviteit van beleid en kan het de inkomsten van desbetreffende staten doen dalen. Het omgekeerde doet zich overigens ook voor. Naarmate staten een 'begunstigend' beleid zouden willen voeren ten behoeve van een 'nationale' markt, zullen ook actoren van elders profiteren van de voordelen daarvan, zodat verhoopte impulsen weglekken.

Op zichzelf zijn dit allemaal geen nieuwe verschijnselen; ICT maakt het echter voor meer actoren mogelijk verplaatsingen eenvoudiger en sneller te realiseren dan nog maar kort geleden het geval was. Ook het midden- en kleinbedrijf kan zich internationaliseren. Daarmee raakt de hanteerbaarheid van 'natio-

nale' economische instrumenten verder in het geding. In contact met een beperkt aantal multinationale ondernemingen kan een nationale overheid nog wel afspraken maken waardoor een draagvlak voor nationale maatregelen in stand kan worden gehouden. Te denken is bijvoorbeeld aan *rulings* aangaande toekomstige belastingregimes. Indien door ICT een veel groter aantal bedrijven activiteiten elders kan laten neerslaan, is het niet goed voorstelbaar dat ook zij een behandeling op maat kunnen krijgen. Zelfs als oplossingen zouden worden gevonden voor het vraagstuk van lokaliseerbaarheid, zou de massaliteit van niet-plaatsgebonden handelingen in de praktijk tot hanteerbaarheids- en handhavingproblemen kunnen leiden die het handelingsvermogen van nationale staten uiteindelijk zullen ondergraven.

De bevinding dat nationaal beleid door 'ontlopen en weglekken' aan effect verliest, vormt uiteraard een belangrijke impuls voor verdergaande vormen van interstatelijke samenwerking, zoals in Frankrijk spectaculair geïllustreerd is in de aanvang van het presidentschap van FranVois Mitterrand: een 'socialistisch' economisch beleid, met een ambitieus programma van nationalisaties, leed snel schipbreuk doordat economische actoren, spaarders, beleggers, investeerders, onverwijld het hazenpad kozen, met dramatische consequenties voor de Franse franc. In Europa biedt, zoals bekend, de marktintegratie aanleiding tot bovennationale beleidsintegratie, hetgeen inhoudt dat de lidstaten op een aantal gebieden soevereiniteit samenbrengen in Europese organen, waarvan zij vervolgens de wet- en regelgeving op hun territoir ten uitvoer (dienen te) leggen. Om tot een gezamenlijk beleid te komen, zullen uiteraard eigen beleidsvoorkeuren soms moeten worden afgezwakt. Internationaal gedeelde opvattingen, normen en waarden winnen aan kracht tegenover (specifieke) nationale opvattingen, normen en waarden. Aldus kan er sprake zijn van een zekere internationale homogenisering van normen en waarden, waarbij sommige staten meer dan andere hebben in te brengen.

Een probleem met internationale samenwerking in het algemeen en met het voeren van geïntegreerd beleid in het bijzonder is dat zolang dit niet 'compleet' is, lacunes aanwezig blijven in het nagestreefde handelingsvermogen. Ook zal het handhaven van wetgeving die zich uitstrekt over het territoir van meer staten te wensen kunnen overlaten. In de praktijk kan internationalisering er dan ook toe leiden dat statelijke ambities worden getemperd en aangepast aan de veranderende omgeving.

Deterritorialisering als ultieme vorm van internationalisering
Internationalisering bestaat er al zo lang er nationale staten bestaan; afstanden worden al eeuwen kleiner; op zichzelf is dit geen reden van een trendbreuk te spreken. Dit wordt anders wanneer ten gevolge van ICT afstanden geheel wegvallen *(death of distance)*. Acties hebben effect op het territoir van de ene nationale staat, terwijl de actor zich ('thuis') op het territoir van een andere nationale staat bevindt. Hier vinden acties naar het schijnt *tegelijkertijd* in meerdere staten plaats. Wanneer soevereiniteit het monopolie tot het stellen van regels binnen het eigen territoir inhoudt, vooronderstelt dit dat eenduidig is binnen welk territoir een handeling wordt verricht en wie daarop binnen dat territoir kan worden aangesproken. Het vooronderstelt dus dat tussen actor, actie en gevolg een nauwe geografische band bestaat.

Als door de toepassing van ICT deze band teloor gaat, kan worden gesproken van *deterritorialisering*. Deze term betreft een verdergaande vorm van internationalisering waarvan sprake is indien menselijke activiteiten of interacties tussen mensen zich niet meer eenduidig laten toeschrijven aan een specifiek en daarbij passend rechtsregime. Naar vanzelf spreekt, bestaat er een nauwe relatie tussen deterritorialisering en dematerialisering: juist door dematerialisering verdwijnen afstanden en wordt het moeilijker activiteiten en interacties eenduidig aan het territoir van enige staat toe te delen.

Bij veel vormen van internationalisering is de eenduidige toedeling van activiteiten en interacties aan het territoir van een bepaalde staat theoretisch gezien geen probleem, maar geeft de vluchtigheid en met name de massaliteit van het internationale verkeer wel praktische problemen. Als niet langer een nauwe band bestaat tussen actor, actie en gevolg is de toedeling zowel een praktisch, als een principieel probleem. Deterritorialisering ondergraaft (verder) de nationale soevereiniteit. Het feit dat betrokkenen zelf lokaliseerbaar kunnen zijn, doet aan dit probleem niet af, zolang wet- en regelgeving zo zeer uitgaat van het territorialiteitsbeginsel.

Minder handelingsvermogen, minder behoefte
De behoefte aan overheidsbeleid zal steeds variëren. Internationalisering kan de beleidsomgeving zodanig veranderen dat minder overheidsingrijpen nodig is om dezelfde beleidsdoeleinden te bereiken. Naar verwachting is er minder behoefte aan het versterken van marktwerking door (en binnen) nationale staten, als open grenzen op zich al tot een grotere marktwerking leiden. De behoefte aan overheidsinterventie kan ook afnemen doordat beleidsdoeleinden veranderen. Internationalisering kan bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van beleid aan gaandeweg gedeelde internationale preferenties.

Ten slotte kan de nationale staat als institutie aan betekenis inboeten door het tweezijdig proces van schaalvergroting en schaalverkleining. Indien burgers zich enerzijds meer gaan identificeren met het internationale en anderzijds meer met het lokale, kan het afnemend handelingsvermogen van de nationale staat niet meer louter als een probleem worden betiteld. Het is met name om deze reden beter om van een transformatie dan van een teloorgang van de nationale staat te spreken. Of het toenemende belang van het lokale niveau binnen de staat tot versterking van het nationale handelingsvermogen kan leiden, is overigens maar de vraag. Nieuwe vormen van schaalverkleining lijken namelijk in belangrijke mate gekoppeld te zijn aan nieuwe vormen van schaalvergroting, hetgeen het moeilijk maakt zoiets als een nettobalans op te maken.

3.6 Internet als casus

Het Internet was in aanvang een elektronisch netwerk tussen onderzoekers van verschillende onderzoeksinstellingen, geïnspireerd door defensiedoeleinden van de Amerikaanse overheid. Gaandeweg werden de netwerken van vele universiteiten ter wereld eraan gekoppeld. Deze koppeling maakte het mogelijk snel berichten te verzenden naar collega-onderzoekers en onderling data uit te wisselen. Internet was daarmee bovenal *electronic mail* en *file transfer.* Gaandeweg is de betekenis van Internet echter verschoven. Door de ontwikkeling van het World Wide Web, waarop iedereen met eigen websites informatie kan aanbieden, werd de zoekfunctie binnen het Internet ontwikkeld. Al snel werd het mogelijk om via het Internet bestellingen te doen (*electronic commerce).* Het is dan ook niet verwonderlijk dat het net sedert 1990 enorm aan populariteit heeft gewonnen. Momenteel zijn er wereldwijd reeds bijna 100 miljoen aansluitingen. In het begin van de volgende eeuw zouden 400 miljoen bedrijven en huishoudens *on-line* kunnen zijn.

Internet heeft als open netwerk een nieuw *publiek domein* doen ontstaan. Het net is geen specifieke permanente telefoonverbinding meer tussen universiteiten, maar is een markt geworden voor vragers en aanbieders over de hele wereld. Dit internationale netwerk beantwoordt in veel opzichten aan zijn eigen 'wetten'. Zo zijn er wereldwijd gedeelde standaardprotocollen ontstaan waardoor computers met elkaar kunnen communiceren. Geen overheid is hieraan in sturende zin te pas gekomen; de wetten van het Internet zijn tot op heden een interessant voorbeeld van *zelfregulering.*

Vanaf het moment dat het Internet als publiek domein kan worden gekarakteriseerd, is het echter niet meer onomstreden dat het in zijn eigen wetten voorziet. Tijdens de snelle uitbreiding is de overheid geconfronteerd met vragen als de navolgende:

- Hoe is het auteursrecht binnen het Internet geregeld? Hoe valt een auteursrecht binnen het Internet nog te controleren, als de ontvanger van teksten niet anders valt te lokaliseren dan aan de hand van zijn e-mail-adres, dat geen *geografisch* adres is?
- Hoe kunnen delicten op het net worden tegengegaan (racistische uitlatingen, andere vormen van discriminatie, kinderporno) en is dit mogelijk zonder de uitingsvrijheid verregaand te beperken?
- Hoe valt de privacy van gebruikers op het Internet te waarborgen?
- En algemener: hoe valt de markt op het Internet te ordenen, zoals de overheid dit op andere markten gewend is te doen?

Het zijn bekende vragen voor een nieuwe omgeving. Het is mogelijk dat daarop binnen het Internet zelf een antwoord wordt gegeven. Er zijn al vele voorbeelden van zelfregulering op het Internet bekend. Anderen menen dat de overheid de verantwoordelijkheden die zij in het 'normale' maatschappelijk verkeer op zich neemt, ook voor het Internet op zich zou moeten nemen. Dat zal niet eenvoudig blijken omdat de gangbare vormen van overheidsregulering hier niet meteen toepasbaar zijn [12].

Regulering van de markt op het Internet versus regulering in de fysieke wereld [13]

Regulering van de markt op het Internet kent twee fundamentele problemen. Ten eerste is het Internet 'worldwide', het stoort zich niet aan geografische grenzen en is voor iedereen toegankelijk die over een computer, de benodigde software en een telefoonlijn beschikt. De grenzen ofwel de toegangspoorten van het Internet als publiek domein worden gevormd door het scherm van de computer en het wachtwoord, waarmee toegang tot het Internet wordt verkregen. Aldus vormt het Internet geen geografische, maar een *virtuele* ruimte. Ten tweede zijn de diensten die via het Internet worden verleend, *gedematerialiseerd.* Er worden geen goederen getransporteerd en zelfs geen fysieke contracten. Elke interactie wordt getransformeerd in bits en wordt bij de ontvanger weer omgezet in een begrijpelijke boodschap dan wel in economische waar. Anders gezegd: wat via het Internet wordt verzonden, is zeer vluchtig.

In een wereld waarin nationale overheidsmacht aan een territoir is verbonden, is Internet een nieuw verschijnsel. Als virtuele ruimte laat het zich niet langs geografische grenzen onderverdelen. Het heeft volgens Johnson en Post ook weinig zin dit toch te proberen, aangezien de activiteiten op Internet zich vanwege hun volatiele karakter niet aan dergelijke onderverdelingen zullen houden. Als twee bedrijven een contract afsluiten via Internet, kunnen ze in beginsel kiezen voor elk contractrecht, onder andere door gebruik te maken van service-providers waar ook ter wereld. Het spreekt vanzelf dat de neiging om zich aan het recht te onttrekken bij dwingend recht het grootst zal zijn.

Voor partijen op Internet maakt het niet uit langs welke communicatielijnen (en dus via welke landen) of via welke satelliet hun contacten verlopen. Internet maakt het mogelijk boodschappen door allerlei landen heen te sturen, zonder dat iemand dit merkt, ook de boodschappers niet. Hun interactie (dan wel transactie) vindt *ergens* plaats. Ze hoeven ook niet eens te weten in welk land de ander is gevestigd, om interactie tot stand te brengen. Voor interactie

12] J.P.H. Donner, *Grenzeloos recht;* preadvies voor de Calvinistische Juristen Vereniging, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997.

13] Onderstaande is in onder andere gebaseerd op David R. Johnson and David G. Post, *Law and Borders - The Rise of Law in Cyberspace;* Cyberspace Law Institute, http://www.cli.org, 1996.

volstaat het adres op het Internet. Communicatie vergt wel dat partijen lokaliseerbaar zijn, maar het gaat hier om locatie in een virtuele ruimte, bestaande uit adressen van machines. Het systeem is indifferent voor de fysieke locatie van deze machines.

Indien actoren, anders dan activiteiten, wel met een bepaald territoir in verband zijn te brengen, blijft de realisatie van overheidsmacht toch problematisch. Hier doen zich zowel praktische als principiële problemen voor. Ook in gevallen waarin het mogelijk zou zijn actoren op het Internet fysiek (achter hun scherm) te lokaliseren, kunnen actoren de kans hierop verkleinen door voor een *service provider* in een ander land te kiezen en bijvoorbeeld door nog enkele andere providers in andere landen (waaronder vrijhavens) als tussenpersonen in te schakelen. Wie de overheid op het Internet wil ontlopen, heeft op die manier een aardige kans dat dit lukt, te meer daar de *massaliteit* van het verkeer op het Internet de overheid parten zal spelen. En welke overheid zal proberen daders op het Internet op te sporen als op voorhand helemaal niet duidelijk is dat het om eigen 'onderdanen' gaat?

Ook daar waar interacties op het Internet 'fysiek neerslaan' is controle niet altijd eenvoudig. Hoe stelt een overheid vast dat ik een bepaalde actie op het Internet heb ondernomen, waarvan de resultaten slechts op de harde schijf van mijn computer bestaan? En ook als de interactie wel in concrete fysieke producten neerslaat (bijv. als gevolg van transacties op het net), zijn de feitelijke landsgrenzen niet zodanig gecontroleerd dat elk fysiek product als zodanig kan worden herkend.

Hoe gemakkelijk of moeilijk actoren op het Internet en de gevolgen van hun interacties *fysiek* ook kunnen worden gelokaliseerd, het *principiële* probleem is van een andere aard. De rechtsmacht van nationale staten veronderstelt veelal dat actor, actie en gevolg onder de jurisdictie van één land vallen, omdat ze zich *in elkaars nabijheid* bevinden. Bij interacties op het Internet hoeft aan die voorwaarde niet te worden voldaan, en is het daarom in veel gevallen niet meteen duidelijk onder welke jurisdictie een bepaalde actie is gepleegd. Juist om die reden is het zo moeilijk om op het Internet nationale rechtsregimes af te bakenen en verliezen nationale grenzen daar hun betekenis. In de fysieke wereld ligt dat anders. Daar hebben grenzen nog wel een belangrijke maatschappelijke betekenis (hoezeer het soms ook is toegestaan om zonder paspoortcontrole door te rijden). De landsgrenzen hebben een symbolisch betekenis en vormen tegelijkertijd ook de grenzen van de rechtsmacht. Twee aspecten kunnen daarbij worden onderscheiden. Ten eerste hebben wetten aan gene zijde van de grens, waar een andere jurisdictie geldt, geen rechtskracht en ten tweede is de wet van toepassing op *iedereen* die binnen de grenzen van het territoir woonachtig is [14].

Rechtskracht en overheidsmacht zijn in de moderne samenleving bovendien gekoppeld aan legitimiteit. Wetten worden aanvaard omdat ze in samenspraak met de betrokkenen worden vastgesteld. Wetten worden daarmee niet zonder meer opgelegd, ze worden pas van kracht als in de samenleving een zekere overeenstemming over de inhoud en de aard van de betreffende regulering is bereikt. Het is de samenleving binnen hetzelfde territoir die met de wetgeving moet instemmen. De notie van *nabijheid* is in dit verband van groot belang: wij reguleren het gedrag van onze naasten omdat we daarvan anders wellicht last krijgen. Wij reguleren de geluidshinder van de vliegtuigen boven ons territoir of van het café om de hoek, omdat *wij* binnen ons territoir daarvan anders wellicht last hebben. Wij hebben ook geen neiging om de

14] In hoofdstuk 4 zullen we nader toetsen in welke mate het (Nederlandse) recht in die mate op het territorialiteitsbeginsel is gebaseerd.

geluidshinder of de toegestane snelheid op wegen in Brazilië te reguleren, omdat zij ons niet regarderen: het gedrag in een ander territoir raakt ons in principe niet (al heeft de internationalisering dat principe wel steeds minder valide gemaakt). Zo wordt regelgeving ook aan lagere overheden overgelaten, als het betreffende gedrag van mensen alleen voor de naaste buurman onwenselijke effecten heeft.

Terwijl wetgeving en territoir dus in de fysieke wereld op verschillende manieren met elkaar zijn verknoopt, ligt dit op Internet principieel anders. Wie op het Internet actief is, zal geen grenzen van nationale staten tegenkomen, of zelfs maar opmerken. De geografische grenzen hebben daar hun betekenis verloren. Zo hebben regels hun rechtskracht verloren en ontbreekt er een overheidsmacht om de naleving van regels te bewaken. De nationale overheden missen ook de legitimiteit om in te grijpen in het Internet dat per definitie mondiaal is. Ten slotte verliest het begrip 'nabijheid' zijn betekenis: het handelen van mensen op het Internet doet zich niet per definitie het sterkst in de directe nabijheid gevoelen. De hele wereld wordt als het ware nabij. De urgentie van regulering van menselijk gedrag in de directe geografische nabijheid is op het Internet, in tegenstelling tot de gangbare overheidsregulering, niet aanwezig.

Andere vormen van regulering voor het Internet

Desalniettemin zou overheidsregulering van het Internet mogelijk kunnen zijn. Er is slechts opgemerkt dat regulering van het Internet met de *bestaande* juridische concepten op problemen zal stuiten, omdat het bestaande recht in belangrijke mate gebaseerd is op het territorialiteitsbeginsel, terwijl activiteiten op het Internet zich niet laten herleiden tot enig territoir. Dit basisprobleem treft niet alleen de nationale staät, maar ook eventuele internationale samenwerking. Internationale regelgeving voor gezamenlijke territoirs gaat namelijk evenzeer uit van de assumptie dat activiteiten aan een territoir zijn toe te schrijven.

Wellicht zijn nieuwe juridische concepten denkbaar die in deze leemte kunnen voorzien. Nationale overheden kunnen bijvoorbeeld alleen of samen met andere staten verplichtingen opleggen aan hun burgers die zich op het Internet begeven. We zouden een vergelijking kunnen maken met particuliere terreinen die van een bord 'verboden toegang' zijn voorzien, onder de vermelding dat het verbod slechts geldt voor diegenen die zich op het terrein niet aan de (niet-rechtsgeldige) verkeersborden houden. In ieder geval zullen oplossingen vooral moeten worden gezocht op het punt waar de virtuele wereld van Internet en de fysieke wereld van de overheidsregulering elkaar raken. De handhaafbaarheid van dergelijke gezamenlijke of nationale regulering van het Internet zal evenwel een groot probleem vormen. Zo kan het in theorie op den duur technisch mogelijk zijn alle informatie te controleren die de geografische grens van een land passeert. Nog afgezien van de mogelijkheden die codering van gegevens (encryptie) hiertegenover stelt, zal de overheid die een dergelijk restrictief beleid zou willen voeren bij voorbaat een achterstand moeten aanvaarden bij de *global commerce*. Geen land zal gauw zo'n keuze maken. Overigens geldt hier ook dat wat onhoudbaar is, niet meteen onmisbaar hoeft te zijn. Het Internet kent ook verschillende sferen met onderscheiden zelfregulering. Zelfs de naleving van deze regels is vaak effectief geregeld.

3.7 Hypothese voor verder onderzoek

Internet is hier gepresenteerd als metafoor voor de mogelijkheden voor deterritorialisering die ICT biedt. In hoofdstuk 2 is daarvan een beschrijving gegeven. In hoofdstuk 2 is tevens aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de doorbraak van ICT op tal van terreinen van het maatschappelijk verkeer. In dit kader zijn de snel toenemende mogelijkheden voor *real time interaction*, waarbij actor, actie en gevolg niet in elkaars fysieke nabijheid zijn, vooral belangrijk. Met name is daarbij de vraag 'onder wiens jurisdictie valt de actie?' moeilijk op te lossen. Aldus kan ICT belangrijke gevolgen hebben voor het handelingsvermogen van nationale staten. Het ontstaan van commerciële zenders met een (lange tijd) 'ongrijpbare' internationale status gaf reeds aan hoe ingrijpend dergelijke ontwikkelingen kunnen zijn.

In de nabije toekomst zijn andere ontwikkelingen te verwachten, die mede afhankelijk zijn van de mate waarin burgers en bedrijven nieuwe mogelijkheden zullen *zoeken*. Nationale voorkeuren kunnen aanvankelijk een remmende werking hebben, maar deze kunnen spoedig veranderen, naarmate bepaalde mogelijkheden meer worden benut. Als het eenvoudig en goedkoop is om via Internet een ziektekostenverzekering af te sluiten bij een gereputeerd bedrijf dat voor deze ene verzekering vanuit een provider in een ander land opereert, zal het niet lang duren voordat een dergelijke verzekering algemeen is geaccepteerd. Als het mogelijk is om via Internet muziek te downloaden op een eigen cd, zal spoedig niemand zich meer zorgen maken over de vraag of en waar BTW is afgedragen.

Hiermee levert dit verkennende hoofdstuk de *hypothese* op dat ICT, gezien het verlies aan rechtsmacht, gevolgen zal hebben voor het handelingsvermogen van de nationale staat. Als hiervan sprake is, dient zich hiermee geen gangbaar beleidsprobleem voor de overheid aan. Gangbare beleidsproblemen komen voort uit een veranderende maatschappelijke omgeving, terwijl de nationale staat daarbij als een constante kan worden gezien. De beleidsontwikkeling laat hiervan vele voorbeelden zien: beleid wordt continu aangepast om in te spelen op nieuwe maatschappelijke omstandigheden. Daarbij is de nationale staat als zodanig niet in het geding.

Ten gevolge van ICT lijkt (het handelingsvermogen van) de nationale staat *wel* in het geding te zijn. Daarmee kan de nationale staat niet meer als een constante worden gezien en is een fundamentele beleidsreactie aan de orde. Dat wil zeggen: niet slechts beleid, maar de staat zelf moet veranderen. Voor overheden is het moeilijk zich hiervan voldoende bewust te worden. De geijkte reactie is immers niet transformatie van statelijke instellingen, maar inspelen op veranderingen vanuit het perspectief van een constante nationale staat.

In de volgende hoofdstukken wordt de veronderstelling dat de verdere toepassing van ICT gevolgen zal hebben voor het handelingsvermogen van de nationale staat nader getoetst. In hoofdstuk 4 vindt een *institutionele* toetsing van de veronderstelling plaats. De vraag is daar in welke mate de rechtsmacht van nationale staten conceptueel op het territorialiteitsbeginsel is gebaseerd en in welke mate dit ook nodig is. In hoofdstuk 5 wordt de veronderstelling meer beleidsmatig getoetst op een aantal deelterreinen: in welke mate draagt ICT bij (en in welke zin zal ICT verder bijdragen) aan de internationalisering van het maatschappelijk verkeer en in welke zin zal dit het handelingsvermogen van de nationale staat beïnvloeden?

Territoir, staat en recht 4

4.1 Inleiding

De veronderstelling dat de penetratie van ICT in de samenleving gevolgen zal hebben voor het handelingsvermogen van de nationale staat, is mede gebaseerd op de waarneming dat staat en territoir nauw met elkaar zijn verbonden. In dit hoofdstuk wordt eerst nader hierop ingegaan (par. 4.2). De bevinding dat de rechtsmacht van de Nederlandse nationale staat inderdaad nauw gekoppeld is aan het territoir, zij het door enige recente ontwikkelingen in afnemende mate, leidt vanzelf tot de vraag naar de consequenties van ICT voor bestuurlijke en juridische instituties [1]. In paragraaf 4.3 worden zij in kaart gebracht, waarna in paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de vraag welke strategie in reactie op de veranderingen gevolgd zou kunnen worden.

4.2 Ontwikkelingen

4.2.1 De band tussen territoir, staat en recht als historisch gegeven

In aansluiting op het vorige hoofdstuk wordt hier de schijnwerper gericht op één aspect: territorialiteit, als gemeenschappelijk historisch kader voor de ontwikkeling van recht en staat afzonderlijk, als kader voor de omvorming van de staat tot rechtsinstituut en als kader voor de opkomst van beleidsfuncties van de staat op een breed maatschappelijk terrein.

Op verschillende wijzen is de territoriale dimensie vanaf het begin van de West-Europese rechtsontwikkeling prominent aanwezig geweest. Het oude Romeinse recht is primair een recht inzake materieel eigendom en bezit. Waar het vroegere recht in hoge mate een integraal onderdeel was van het religieuze stelsel dat zich richtte op personen, ontwikkelde het Romeinse recht zich tot een autonoom normenstelsel, dat sterk gefixeerd was op het landrecht en eigendom van grond. Vanaf die tijd is het Westers recht in hoge mate gebaseerd op schaarste aan ruimte [2]. Het territoir was vanaf de Romeinse tijd bepalend voor het rechtsregime: “quidquid est in territorio, etiam est de imperio territorii”.

Deze territoriale bepaaldheid geldt ook voor de organisatie van het openbaar bestuur. De moderne staat is ontstaan uit de geleidelijke bevestiging van de politieke en bestuurlijke organisaties in een bepaald gebied [3]. De beschikking over een bepaald grondgebied maakte daadwerkelijke gezagsuitoefening, het mobiliseren van dwangmiddelen, mogelijk. Dit geldt zowel voor de vroegere feodaliteiten als voor de vrije steden. Ook al verschilde de aard van de rechtsontwikkeling in beide rechtsgebieden fundamenteel (vooral in de steden gingen individuele vrijheid en democratie steeds meer een rol spelen), in beide gevallen bleven de eigen gezags- en rechtssferen in hoge mate territoriaal bepaald. Het recht, bestuur en overheid berusten vanouds over vrijwel de volle breedte op de impliciete dwang van territoir en een materieel grijpbare werkelijkheid.

1] Instituties in algemene zin worden hier opgevat als maatschappelijke ordeningsmechanismes die bepaalde normatieve waarden en concepties van de werkelijkheid in een specifieke feitelijke context tot gelding brengen. Bestuurlijke en juridische instituties vormen een subcategorie van het fenomeen, met als eigen kenmerk dat de ordening die deze instituties geven, kan worden afgedwongen zonder de toestemming van de betrokkenen in het afzonderlijke geval. Het zijn met andere woorden bindende gezagsinstituties en zij hebben daarmee een feitelijke werking in het maatschappelijk verkeer.

2] Jean-Marie Guéhenno, *La Fin de la Democratie*; Paris, Flammarion, 1993; Ned. vertaling, Lannoo, Tielt, 1994, blz. 16 en 20.

3] J.P.H. Donner, *Grenzeloos recht*; Preadvies voor de Calvinistische Juristen Vereniging, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, blz. 11.

Ook wanneer vanaf de Franse revolutie de ideeën van Montesquieu en Rousseau tot gelding worden gebracht en de moderne staat ontstaat, veranderen wel in hoge mate het karakter en de onderlinge relatie tussen staat en recht, maar juist niet de territoriale bepaaldheid van de eigen gezags- en rechtssfeer. Deze wordt eerder versterkt door de *toenemende onderlinge verwevenheid* van recht enerzijds en staat anderzijds [4]. De staat wordt in toenemende mate gelijk gesteld met de functies van rechtsontwikkeling, uitvoering van wetgeving en rechtspraak. De door de staat ontwikkelde nationale wetgeving wordt gezien als de bron bij uitstek van het recht; de staat kan dit recht veranderen naar gelang de maatschappelijke behoefte. Vooral het idee van volkssoevereiniteit van Rousseau brengt met zich mee dat de staat in nog overwegender mate als belangrijkste rechtsbron wordt gezien, omdat het recht alleen zijn legitimatie kan vinden in de wil van een nationale gemeenschap en omdat in deze visie de democratische staat hiertoe het aangewezen instituut is. De wet wordt in deze benadering opgevat als de door de gemeenschap zelf gewilde ordening die gelijkelijk voor alle burgers geldt en wordt gehandhaafd. Bij al deze factoren – het idee van een nationale gemeenschap, de exclusieve jurisdictie van de overheid, het geldings- en handhavingsbereik van het recht – was de territoriale indeling een gemeenschappelijk structurerend beginsel, waardoor de beoogde congruentie tussen deze verschillende factoren ook mogelijk werd.

Bij de toenemende verwevenheid van territoriale staat en recht in de loop van de vorige en huidige eeuw was sprake van verkeer in twee richtingen: de staat werd niet alleen gezien als belangrijkste bron en handhaver van recht, maar het optreden van de staat zelf moest ook aan de eisen van recht voldoen. Dit was te meer van belang omdat de West-Europese staat vanaf het begin van de vorige eeuw ook belangrijke economische en sociaal-culturele functies ging vervullen. In economisch opzicht maakte hij de ontwikkeling van nationale markten mogelijk: de door de staat in algemene regels gestelde, voor alle burgers gelijkelijk geldende wetgeving leidde tot marktverruiming. De uit de feodale tijd stammende handelsbelemmeringen in de vorm van privileges voor bepaalde regio's of bepaalde burgers, werden weggenomen. Waar de economische dynamiek vroeg om grensoverschrijdend handelsverkeer, zorgde het gemeenschappelijk optreden van de nationale staten, in de vorm van handelsverdragen, voor de hiertoe noodzakelijke juridische ordening. Deze rechtsordening vond haar complement in een versterkte overheidszorg voor een materiële infrastructuur.

In sociaal-cultureel opzicht bewerkstelligden deze staten binnen hun territoir via taal-, onderwijs- en mediapolitiek enerzijds een zekere culturele integratie en natievorming, terwijl zij anderzijds vanuit de gedachte van vrijheid en democratie ruimte boden aan emancipatie van voorheen onderdrukte bevolkingsgroepen. Ook de ontwikkeling van de naoorlogse verzorgingsstaat, is bij uitstek het product van deze territoriaal bepaalde democratie en nationale staat.

4.2.2 Het territoir en het huidige Nederlandse positieve recht en beleid

Algemeen
Allereerst bepaalt artikel 1 van de Grondwet dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het tot 1983 geldende artikel 4 Gw. bepaalde op dit punt dat allen die zich op Nederlands grondgebied bevinden, gelijke aanspraak hebben op bescherming van personen en goederen. Het territorialiteitsbeginsel komt ook tot uiting in de formulering van een van de belangrijkste sociale grondrechten: alleen Nederlanders hier

4] Ibid., blz. 13.

te lande hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege (art 20 lid 3 Gw.). In het verlengde van art 1 Gw. bepaalt art 1.1 B.W. dat allen die zich in Nederland bevinden, vrij en bevoegd zijn tot het genot van de burgelijke rechten. De wet Algemene bepalingen wetgeving van 1829 legt duidelijk vast dat de geldingskracht van de Nederlandse wetgeving primair territoriaal is bepaald [5], zij het met drie uitzonderingen: het personenrecht verbindt ook Nederlanders voorzover zij zich in het buitenland bevinden (art. 6), terzake van onroerende goederen geldt de wet van het land waar zij gelegen zijn (art. 7) en de vorm van de handelingen wordt beoordeeld naar de wetten van het land waar die handelingen zijn verricht (art. 10).

Het strafrecht
In meerdere opzichten is het strafrecht extra relevant. Allereerst omdat het recht om te straffen de meest indringende vorm van uitoefening van soevereiniteit is. Bovendien is in ons strafrecht de lokalisering van het delict van groot belang voor vragen als welk recht van toepassing is, of uitlevering mogelijk is en of de statelijke justitie vervolgings- en rechtsmacht heeft. Evenals bij de Wet A.B. wordt in het W.v.S. het territorialiteitsbeginsel als algemeen beginsel vastgelegd, zowel voor de bepaling van de geldende wetgeving als voor die van de rechtsmacht, maar gelden ook hier, voor een beperkt aantal delicten, andere beginselen.

De hoofdregel ligt kernachtig vast in artikel 2: de Nederlandse strafwet is toepasselijk op ieder die zich in Nederland aan enig strafbaar feit schuldig maakt. Dit territorialiteitsbeginsel is kenmerkend voor de meeste West-Europese landen en is mede verbonden met volkenrechtelijke beginselen van gezag over grondgebied van en onafhankelijkheid en gelijkheid tussen soevereine staten [6]. Het recht van de staat om delicten die op zijn grondgebied zijn begaan naar eigen recht te berechten, los van de vraag van de nationaliteit van de dader en los van de vraag welke belangen zijn geschaad, werd reeds in de jaren twintig door de internationale rechter als een fundamenteel recht van de staat gezien, waarbij de staat een grote beleidsmarge heeft (Lotus-zaak) [7].

De uitzonderingen die inhouden dat voor bepaalde misdrijven andere beginselen gelden voor de bepaling van de jurisdictie en de toepasselijkheid van het Nederlandse strafrecht, zijn de volgende:

- Het *actief personaliteitsbeginsel* houdt in dat de band tussen de Nederlandse strafwet en de Nederlandse burger blijft bestaan, ook wanneer hij zich buiten het Nederlands grondgebied bevindt. Voorzover hier relevant, onderscheidt art. 5 hier twee categorieën. De eerste categorie betreft de delicten die specifiek Nederlandse belangen aantasten: hieronder vallen delicten tegen de veiligheid van de staat, het uit winstbejag helpen van vreemdelingen bij hun wederrechtelijk verblijf in Nederland, maar ook bigamie. De vraag of het feit ook strafbaar is in het land waar het gepleegd is, is niet relevant. De tweede categorie betreft in het buitenland door Nederlanders begane feiten die èn in het betreffende land strafbaar zijn èn in Nederland als een zwaar delict, mis-

5] Art. 2: de wetten zijn in het gehele Koninkrijk verbindend. Art. 8: de strafwetten en verordeningen van policie zijn verbindend voor allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden. En art. 9: het burgerlijk recht is verbindend voor Nederlanders en vreemdelingen, tenzij de wet anders bepaalt.

6] Jescheck, aangehaald in J. Remmelink, *Mr. D. Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*; Gouda, Quint, 1996, 15e druk, blz. 511.

7] Het territorialiteitsbeginsel is overigens niet eenduidig: de maatstaven die men hanteert bij de plaatsbepaling leiden tot zeer verschillende uitkomsten. Wordt uitgegaan van de plaats waar de dader actief of passief handelde, de plaats waar het instrument zijn werking doet of de plaats waar het gevolg zich openbaart? Met name het laatste criterium rekt het territorialiteitsbeginsel sterk op. Wetgeving dan/wel de jurisprudentie van de meeste West-Europese landen hanteren op dit punt de zgn. ubiquiteitsleer: de verschillende maatstaven zijn in beginsel gelijkelijk relevant en in verband met de eisen van het concrete geval moet een keuze worden gemaakt (Remmelink, op. cit., blz. 260).

drijf, worden aangemerkt. Internationale solidariteit en het belang dat de staat erbij heeft dat zijn burgers zich in het buitenland fatsoenlijk gedragen, vormen, naast de vroegere onmogelijkheid om eigen burgers uit te leveren, de belangrijkste ratio's voor dit beginsel.

- Het *passief personaliteitsbeginsel* van art. 4 heeft niet het Nederlanderschap als aanknopingspunt, maar de bescherming van specifieke Nederlandse belangen en rechtsorde, los van de vraag door wie en waar zij ook dreigen te worden aangetast. Dit beginsel wordt dan ook dikwijls het beschermingsbeginsel dan wel beginsel van de getroffen rechtsorde genoemd. Zo wordt in art. 4 op basis van dit beginsel de reikwijdte van het Nederlands strafrecht ook uitgebreid tot buitenlanders die in den vreemde misdrijven begaan tegen de veiligheid van onze staat, zoals het in het buitenland spioneren en het schenden van geheimen van de Nederlandse staat, het namaken van Nederlandse postzegels, of het plegen van aanslagen op Nederlandse diplomaten.
- Ten slotte geldt voor enkele misdrijven het *universaliteitsbeginsel*. Wie zich misdraagt, waar hij dit doet en welke belangen ook worden geschaad, doet dan niet meer terzake voor de bepaling van de rechtsmacht. Het gaat hierbij om misdrijven die rechtsgoederen betreffen welke alle cultuurstaten gemeenschappelijk hebben. Het betreft misdrijven als valsemunterij, zeeroof en handel in hard drugs. Extra uitbreiding van dit beginsel geeft het vrij recente artikel 4a, krachtens welke de Nederlandse strafwet van toepassing is op iedereen tegen wie de strafvervolging van Nederland is overgenomen van een vreemde staat, op grond van een verdrag dat Nederland die bevoegdheid geeft. Met name de EU en de Benelux kennen verdragen van deze strekking.

De specifieke positie van het territorialiteitsbeginsel in het strafrecht blijkt te meer uit het volkenrecht. Erkenning van het eigen recht van een staat op strafrechtelijke rechtsmacht binnen het eigen territoir is één van de beginselen van het volkenrecht. De juridische vraag betreft de begrenzing van het recht van de staat. De overige, extraterritoriale beginselen zijn juist niet vanzelfsprekend en vereisen in vele gevallen een aparte juridische legitimatie, zoals een specifiek verdrag. Bovendien betekent het feit dat een staat zich binnen de grenzen van het volkenrecht extraterritoriale rechtsmacht geeft, niet zonder meer dat de staat terzake ook feitelijke handelingen mag verrichten zoals het arresteren van mensen op andermans grondgebied. De bevoegdheid hiertoe moet weer op basis van een apart verdrag worden geschapen, zoals in Europa gebeurd is in het kader van 'Schengen'.

Het (internationaal) privaatrecht

Het territorialiteitsbeginsel heeft hier niet dezelfde dominante rol gespeeld als elders. Het territoriale principe was alleen dominant aanwezig in bepaalde juridische doctrines in een ver verleden: de Franse statutenleer uit de zestiende eeuw en, in veel mindere mate, de Hollandse statutenleer uit de zeventiende eeuw. Andere beginselen als het nationaliteitenbeginsel, de autonomie van de partijen bij de keuze van het rechtsstelsel en het beginsel van *lex fori* alsmede het beginsel van het gunstigste recht, hebben in West-Europa in de loop der tijd veel meer het internationaal privaatrecht bepaald.

Wel heeft het territorialiteitsbeginsel steeds een grote rol gespeeld bij het recht inzake de onrechtmatige daad, als civiele tegenhanger van het zo sterk aan dit beginsel gebonden strafrecht. De laatste jaren wordt voor het recht inzake de onrechtmatige daad dit uitgangspunt evenwel minder strikt toegepast. De technologische ontwikkelingen maken het steeds moeilijker maken de *locus delicti* vast te stellen en vragen van schadeafwikkeling waarop dit civiele recht zich richt, worden steeds meer ontkoppeld van de vraag van persoonlijke schuld, die in het strafrecht centraal staat [8].

8] L. Strikwerda, *Inleiding tot het Nederlandse Internationale Privaatrecht*; Groningen, Wolters Noordhoff, 1995, 4e druk, blz. 198 e.v.

Het openbaar bestuur en het bestuursrecht
Allereerst geldt voor veel bestuur en recht het territorialiteitsbeginsel gegeven de aard van het beleidsobject. Men denke aan het ruimtelijk beleid en recht: het doen van materiële investeringen enerzijds en het normeren van het ruimtelijk gedrag van burgers anderzijds.

Belangrijker is hier wellicht het brede sociale en culturele terrein. De staat normeert hier niet primair het gedrag van burgers, maar treft vooral feitelijke maatregelen, zorgt voor een infrastructuur en voor publieke voorzieningen. De beleidscontext is hier vanouds nationaal en in vele gevallen ook regionaal of lokaal bepaald. Zo is het sociale beleid in zijn oorsprong tot het midden van deze eeuw puur nationaal beleid geweest, gericht op in Nederland bestaande arbeidsverhoudingen en daarvan afgeleide betrekkingen [9]. Hetzelfde kan gezegd worden van het onderwijs-, volksgezondheids- en culturele beleid dat traditioneel naar binnen is gericht. Vergeleken met andere sectoren is de internationale oriëntatie hier van vrij recente datum. Ook nu bewaken de nationale staten binnen Europees verband op deze terreinen hun beleidsautonomie en de eigenheid van hun stelsel van voorzieningen.

De decentralisatie die op al deze terreinen steeds een belangrijke rol speelt, heeft deze inwaartse gerichtheid alleen maar versterkt. Dit geldt niet alleen waar gekozen is voor territoriale decentralisatie gezien de kleinschaligheid van de voorzieningen. Ook bij functionele decentralisatie gaat het om een verdeling van taken tussen rijksoverheid en andere actoren binnen een nationaal bepaald kader.

Enkele opmerkingen over Europees en ander bovennationaal recht
Ten slotte moet hier de vraag worden gesteld in hoeverre de ontwikkeling van bovennationaal recht en bestuur een doorbreking van de dominantie van het territorialiteitsbeginsel impliceert. Hierbij gaat het met name om de Europese Unie (EU). De EU onderscheidt zich immers principieel van de gangbare internationale, dat wil zeggen intergouvermentele, organisaties doordat zij niet alleen de betrekkingen tussen staten betreft, maar een nieuwe eigen rechtsorde vestigt, die zich ook direct richt op de burgers in de lidstaten.

De Europese Gemeenschap zoals die na de Tweede Wereldoorlog tot stand kwam, is te zien als antwoord op de 'klassieke internationalisering' zoals in het vorige hoofdstuk beschreven. De huidige EU doorbreekt op zichzelf niet de territoriale bepaaldheid van bestuur en recht. In feite zijn bij de Europese eenwording middels directe harmonisatie (en veelal ook bestuurlijke coördinatie) van recht, bestuur en territoir op een hoger schaalniveau gekoppeld. De Europese interne markt biedt ruimte aan transnationale ontwikkelingen, eerst en vooral op economisch terrein, vanuit de impliciete vooronderstelling dat deze economie in hoge mate op Europese schaal territoriaal bepaald blijft. De bestuurlijke en juridische instituties van de EU sluiten hierop aan. Niet alleen is hun gezagsbereik territoriaal bepaald, ook de relatie met de nationale instituties is hiërarchisch geordend op basis van vooral territoriale criteria, waarbij bestuur en recht dat geldt voor het hogere territoriale niveau, vóórgaat.

Op een belangrijk punt bieden recente ontwikkelingen op Europees niveau wel een zekere doorbreking van het territorialiteitsbeginsel, waarbij Europees recht mogelijkheden biedt voor extraterritoriale werking van nationaal recht, zij het wel uitdrukkelijk binnen het Europese grondgebied; hierover gaat paragraaf 4.2.3.

9] M. G. Rood, *Introductie in het sociale recht*; Arnhem, Gouda, Quint, 1996, 6e druk, blz. 285.

4.2.3 Recente bestuurlijke en juridische ontwikkelingen op internationaal niveau

Algemeen

In algemene zin zijn hier twee ontwikkelingen van betekenis. De eerste is, in aanvulling op de vermelde directe harmonisatie en uniformering van recht, een juridische ontwikkeling van indirecte harmonisatie die aanknoopt bij de nationale wetgeving. Deze ontwikkeling leidt, op basis van het uitgangspunt dat de nationale regels en oplossingen in beginsel gelijkwaardig zijn, tot coördinatie, wederzijdse erkenning en afstemming van deze nationale wetgeving; hierop werd aan het slot van 4.2.2 gedoeld. Producten en diensten die in het land van oorsprong zijn geproduceerd en die in de handel gebracht zijn in overeenstemming met de daar geldende nationale regels, moeten, binnen per onderwerp op Europees niveau gestelde randvoorwaarden, ook in een ander land worden toegelaten. Een voorbeeld biedt de wederzijdse erkenning van nationale onderwijsdiploma's die rechten geven op beroepsuitoefening. Van een directe Europese harmonisatie van onderwijsstelsels is geen sprake. Wel impliceert zulk een Europese regelgeving dat de verschillende onderwijsstelsels met elkaar in verband worden gebracht en met elkaar gaan concurreren, waardoor stimulansen gaan ontstaan tot spontane harmonisatie van onderop. Dit soort constructies biedt met name perspectief voor die beleidsterreinen waar het eigen gewicht van nationale staten en van nationale identiteiten een zware rol blijft spelen [10]. In ons verband is vooral van belang dat aldus nationaal recht extraterritoriale werking krijgt.

In de tweede plaats moet gewezen worden op de bestuurlijke ontwikkeling van een gedifferentieerd geheel van vrijwillige samenwerking en netwerkvorming tussen de verschillende publieke en vaak ook particuliere actoren op de verschillende bovennationale niveaus ten aanzien van specifieke thema's. ICT is hier een sterke stimulerende factor [11]. Nationale staten zijn hier één belangrijke participant. Ook de vorm van samenwerking is gedifferentieerd en sterk pragmatisch bepaald: er is lang niet altijd sprake van formeel bindende arrangementen. De institutionele kaders waarbinnen afspraken gelden, zijn eveneens onderling zeer verschillend. Het belangrijkste is wellicht dat deze nieuwe grensoverschrijdende arrangementen in hoge mate onderwerpen betreffen die vanouds hèt terrein zijn van binnenlands bestuur en recht. Evenals bij de eerstgenoemde ontwikkeling ontstaat hier een proces van wederzijdse doordringing en verwevenheid van bovennationale en nationale beleids- en rechtssferen.

Beide ontwikkelingen zijn hier in meerdere opzichten interessant. De staat blijft een actieve partner en de juridische en bestuurlijke ontwikkelingen kunnen niet goed worden begrepen binnen de bestaande concepten: in het bijzonder eenduidige, territoriale hiërarchie maakt plaats voor meer horizontale verbanden. Met name twee, vanouds reeds bestaande maar nu gerevitaliseerde beginselen zijn hier in het geding: het *comitas*-beginsel en juridisch pluralisme.

Een nieuwe invulling van het comitas-beginsel

Vanouds heeft het beginsel van comitas in het internationale recht en het nationale recht van enige staten een rol gespeeld, in het bijzonder waar sprake was van conflicterende claims en belangen van verschillende nationale rechtsstelsels en jurisdicties. Het klassieke beginsel houdt in dat in dergelijke situaties iedere staat de plicht heeft om zowel het eigen belang alsook dat van de andere staat in ogenschouw te nemen en dat na een onderlinge vergelijking

[10] Zie hierover: J.P.H. Donner (rapp.), *Europa wat nu?*; WRR, Voorstudies en achtergronden V 91, Den Haag, Sdu, 1995, blz. 70 e.v. en blz.95.

[11] Anne-Marie Slaughter, 'The Real New World Order'; *Foreign Affairs*, vol. 76, nr. 5, blz. 183-197.

het rechtsregime en de jurisdictie van die staat voorgaan, wiens belang duidelijk het grootste is. Aldus wordt ruimte geboden voor extraterritoriale beginselen, in het bijzonder het beginsel van de getroffen rechtsorde, los van de plaats waar de betreffende handeling zich afspeelt.

Het meer recente concept van *positive comity,* zoals dat onder andere door de Verenigde Staten is ingevuld, geeft aan dit beginsel een meer actieve invulling: wederzijdse ondersteuning van en vrijwillige samenwerking tussen staten en andere actoren over de grenzen heen ter oplossing van een als gemeenschappelijk ervaren probleem. Zeker waar staten afspraken maken over gemeenschappelijk te bereiken resultaten bij de rechtshandhaving, kan deze ontwikkeling ook een versterking van een ander beginsel, te weten het universaliteitsbeginsel, inhouden. Deze versterking hoeft dan niet door te werken in volledige harmonisatie van het strafrecht en de rechtshandhaving. Waar het om gaat, is dat aan de betreffende arrangementen een universele consensus ten grondslag ligt over de strafwaardigheid van de betreffende gedragingen en over de noodzaak ze gecoördineerd te bestrijden. Het is mede in het eigen belang van de staten om aan die afspraken te voldoen, daar zij anders moeilijk andere staten hierop kunnen aanspreken. In die zin ontstaan zelfwerkende mechanismen die de naleving van de afspraken stimuleren.

Binnen de EU is met name in de sfeer van rechtshandhaving de grensoverschrijdende samenwerking het verst gevorderd in de tripartite relatie tussen de lidstaten onderling en met de Europese commissie. Een verdere uitbouw van deze samenwerking verdraagt zich slecht met het onverkort voort laten bestaan van de autonomie van de lidstaten bij de normstelling en handhaving op basis van het territorialiteitsbeginsel. Hirsch Ballin en De Moor-Van Vugt [12] zien in de internationale ontwikkelingen bij de rechtshandhaving dan ook een duidelijke tendens van groeiende distantie ten opzichte van de fysieke handeling, met de daaraan verbonden juridische fixatie op een bepaalde tijd en locatie. In plaats daarvan worden rechtssubjecten juridisch aangesproken op hun verantwoordelijkheid binnen processen, ongeacht de plaats waar deze zijn voltrokken.

Het recente Verdrag van Amsterdam lijkt deze zienswijze te bevestigen. Het biedt in ieder geval vergaande nieuwe mogelijkheden in deze richting [13]. De Europese Raad (ER) krijgt als taak de justitiële samenwerking te regelen in burgerlijke zaken, die grensoverschrijdende gevolgen hebben, voorzover dit nodig is voor een goede werking van de interne markt. Delen van het internationaal privaatrecht en burgerlijk procesrecht kunnen aldus onderdeel worden van het gemeenschapsrecht. Op het strafrechtelijk terrein zal niet alleen politiële en justitiële samenwerking worden bevorderd. De Europese Raad kan ook regels stellen om te verzekeren dat nationale wetgeving samenwerking niet in de weg staat. Daarnaast kan deze Raad regels stellen ter voorkoming van geschillen in rechtsmacht tussen staten en, voor bepaalde misdrijven, kan de Raad minimumvoorschriften opstellen met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten. Voorts stelt de Raad condities waaronder autoriteiten op het terrein van toezicht, opsporing en justitie op het grondgebied van andere lidstaten mogen optreden.

Herleving van het juridisch pluralisme

Juridisch pluralisme heeft een oude geschiedenis. Door de opkomst van de moderne staat is dit concept verdrongen door dat van de nationale rechts-

12] E.M.H. Hirsch Ballin en A.J.C. de Moor-Van Vugt, 'Rechtshandhaving op een grenzeloze markt'; in: R.A.J. van Gestel en Ph. Eijlander (red.), *Markt en wet;* Deventer, W. E. J. Tjeenk Willink, 1996, blz. 135-148.

13] Zie hierover: J.P.H. Donner, 'De derde pijler en de Amsterdamse doolhof'; *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht,* oktober 1997, 45e jrg. nr. 10, blz. 370-378.

eenheid. De recente internationalisering heeft tot een zekere 'revival' van juridisch pluralisme geleid [14]. Cruciaal voor het moderne juridisch pluralisme is de uitwerking van het begrip rechtseenheid. De rechtseenheid wordt niet meer als een monolithische structuur opgevat, waarin de rechtssferen stringent zijn afgebakend en hiërarchisch geordend. Juridisch pluralisme kent een ander stramien voor rechtseenheid: een open constructie, waarin de rechtssferen op meer gelijkwaardige basis interacteren, naar elkaar gaan verwijzen en waarbij verschillende configuraties van verbindingen van rechtssferen mogelijk zijn, gegeven de specifieke karakteristieken van het te regelen terrein. Bij het uniform regime van een monolithische constructie is steeds òf het ene òf het andere rechtsregime van toepassing. De pluralistische conceptie maakt een nieuw evenwicht mogelijk tussen eenheid en differentiatie.

Twee verbindingslijnen zijn bij de ontwikkeling van pluralisme relevant: de relatie tussen het recht van nationale en bovennationale publieke instanties en die tussen het recht van de staat en maatschappelijke zelfregulering. Bij het eerste gaat het niet alleen om de reeds beschreven ontwikkeling van indirecte spontane harmonisatie op basis van de wederzijdse formele erkenning van nationale regels. Ten minste even belangrijk is het feitelijk gegeven dat nationale wetgevers, bestuurders en rechters, ook waar zij formeel nog autonoom zijn, steeds meer een internationaal referentiekader hanteren en vergelijkingen met ontwikkelingen in andere landen en op internationaal niveau in hun besluitvorming verdisconteren.

De Europees-rechtelijke constructie, waarbij het hogere recht het pluralisme op lager niveau juist niet verhindert, maar mogelijk en werkbaar maakt, is wellicht op termijn ook interessant voor de relatie tussen het nationale en regionale, lokale niveau. Op nationaal niveau kan de toenemende coproductie van recht en beleid door publieke en private actoren als een nieuwe vorm van pluralisme worden gezien. Een soortgelijke ontwikkeling is er op Europees niveau. De EU-richtlijnen-'nieuwe-stijl' beperken zich tot het geven van een algemeen, inhoudelijk en procedureel kader voor normalisatie, certificatie en accreditering door van de overheid onafhankelijke instituten.

Consequenties

Het meest wezenlijk is wellicht dat de staat enerzijds aan soevereiniteit en autonomie inboet en de nationale wetgeving haar status als rechtsbron bij uitstek verliest, maar dat anderzijds toch statelijk handelingsvermogen, ook bij verdergaande internationalisering en deterritorialisering, in stand kan blijven. De nationale staat is in de nieuwe publieke ordening niet meer de spin in het web, maar blijft wel één belangrijke partner binnen allerlei samenwerkingsverbanden.

Een aantal duidelijke beperkingen en nadelen van deze ontwikkeling springt in het oog. De ruimte voor met name het nieuwe type arrangementen, als bedoeld in deze paragraaf wordt sterk geconditioneerd door de machtsconstellatie, door con- en divergentie in politieke en economische belangen en door culturele factoren. Dit geldt zowel voor de onderwerpen als voor de partners die voor samenwerking in aanmerking (willen) komen. Een alomvattende, sluitende oplossing kunnen de vrijwillige arrangementen niet bieden.

Evenals bij spontane zelfregulering is bovendien van een feitelijke gelijkwaardigheid tussen de samenwerkende partners veelal geen sprake. Het sterk functionele karakter van de samenwerking leidt verder tot een zekere fragmentatie binnen de staat, omdat zijn afzonderlijke componenten werkzaam

14] K.J.M. Mortelmans, 'De aansluiting van de ontwerp-mededingingswet bij het EG-mededingingsrecht: symbiose en osmose'; in: Van Gesel en Eijlander (red.), op. cit., blz. 79-134.

zijn in zeer verschillende netwerken. De democratische verantwoording binnen de eigen nationale staat van dit externe functioneren vraagt op zijn minst om nieuwe constructies.

4.3 Gevolgen van ICT

ICT heeft zeer diverse gevolgen voor bestuurlijke en juridische instituties. Eerst komen de veranderingen in het 'spel' aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de wijzigingen in het 'speelveld', de territoriale dimensie die in dit hoofdstuk centraal staat. Ten slotte komt naar voren dat niet alles verandert: sommige dingen blijven of worden zelfs versterkt.

4.3.1 Veranderingen in het spel [15]

De aard van de spelers

Een wezenlijke voorwaarde voor goed functionerende bestuurlijke en juridische instituties is dat er duidelijkheid bestaat over wie als speler, als rechtssubject worden erkend, dat dit rechtssubject ook goed kan worden geïdentificeerd en dat er duidelijkheid is over zijn verantwoordelijkheden. De nieuwe technologische ontwikkelingen geven hier op twee punten verandering.

Ten eerste komen er *nieuwe spelers* bij. Drie ontwikkelingen zijn hier te noemen.

1. Het nieuwe elektronische dienstenaanbod kenmerkt zich door een gestapeld aanbod op verschillende niveaus, waarbij niet meer van een eenduidige communicatiehandeling kan worden gesproken. Er ontstaan meerdere, nieuwe typen van aanbieders en intermediairs, die als provider een wezenlijk andere functie hebben dan de centrale controlerende instanties in het klassieke omroepmodel. De toerekening van de juridische verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor deze vormen van professioneel handelen kan niet zonder meer binnen het bestaande recht plaats vinden, daar in hoge mate sprake is van een onvergelijkbare, nieuwe handelingssituatie met geheel eigen risico's. Men denke aan de schade ten gevolge van het doorgeven van foute informatie door de provider als berichtentransporteur. Evenals in iedere andere sector waarin bepaalde beroepsbeoefenaars (zoals artsen) of instellingen (zoals banken) een sleutelpositie innemen, lijkt ook een specifieke regeling van verantwoordelijkheden voor deze nieuwe vormen van professioneel handelen gewenst. In ieder geval moet deze vraag worden gesteld [16].
2. ICT maakt nieuwe actoren mogelijk, die alleen in de vorm van een e-mailadres bestaan en wier identiteit niet zonder meer hoeft te corresponderen met fysieke karakteristieken in de 'echte' wereld. Fysieke organisaties zullen steeds meer plaats maken voor meer dynamische virtuele organisaties. ICT vergroot de mogelijkheden om ten behoeve van de zich op dat moment voordoende situatie de juiste organisatorische constellatie op de been te brengen. Het recht heeft nu niet de instrumenten om snel van omvang en samenstelling wisselende organisatorische eenheden adequaat te reguleren. Personen en bedrijven kunnen zich aldus op talloze wijzen identificeren en met verschillende 'virtuele' identiteiten optreden.

15] Zie voor deze paragraaf ook J.E.J. Prins en R.W. van Kralingen, 'De invloed van informatie- en communicatietechnologie op het recht'; in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie*, WRR Voorstudies en achtergronden V98, Den Haag, Sdu, 1997, blz. 105-123.

16] Zie hierover met name: E.J. Dommering, 'Internet: een juridische plaatsbepaling van een nieuw communicatieproces'; in: Gelok en De Jong (red.), op. cit. blz. 140-141. Hij stelt dat recente jurisprudentie illustreert hoe informatieverspreiding op het Internet in een niet meer te traceren verantwoordelijkheidsstructuur wordt aangeboden. Zij maakt echter ook duidelijk dat hierdoor een neiging ontstaat om iedere 'schuldloze', maar identificeerbare, schakel in de distributieketen en identificeerbare individuen die aan een publiek debat willen deelnemen, aan te spreken met het juridisch instrument dat voor de gelegenheid het sterkst wordt geacht.

In een elektronische omgeving waar diverse ICT-applicaties het mogelijk maken dat communicatie- en relatiepatronen wisselen, afhankelijk van de activiteiten die worden verricht, behoeven fysieke organisaties niet langer de enige organisatievorm te zijn voor (rechts)personen.

3. Het centrale juridische concept van rechtshandeling en de daarbij behorende juridische constructies van opzet, schuld en dwaling vooronderstellen dat van juridisch relevante handelingen slechts kan worden gesproken voorzover sprake is van menselijk handelen. De opkomst van ICT maakt menselijke interventie evenwel vaak overbodig. Een voorraadsysteem kan bijvoorbeeld automatisch producten bestellen als de voorraadcijfers aangeven dat een bepaalde norm is bereikt. De bestaande juridische concepten kunnen in die nieuwe situatie niet meer hun oorspronkelijke betekenis blijven behouden.

Ten tweede veranderen de bestaande spelers van karakter. Ook dit verschijnsel doet zich op meerdere wijzen voor:

1. Verreweg het belangrijkste is het interactieve karakter van de nieuwe media. De vanzelfsprekende vereenzelviging van de burger met de rol van consument en informatie-ontvanger binnen de klassieke media gaat niet meer op. De vroegere consument wordt aldus ook meer actief participant en deels ook producent in het informatieverkeer: hij kan ook eigen selecties en combinaties maken.
2. De technologische ontwikkelingen doen ook de relatieve machtspositie van de verschillende actoren verschuiven. Nu beter dan voorheen op een systematische, snelle en betrouwbare en onopvallende manier, dat wil zeggen zonder medeweten van de betrokkenen, een grote hoeveelheid informatie kan worden vergaard en verwerkt, kunnen bedrijven zich ook een nauwkeuriger beeld vormen van de individuele consument; teleshopping en 'loyalty schemes' als Airmiles zijn het bekende voorbeeld. De in het huidige recht getrokken scheidslijn tussen persoonsgegevens en anonieme gegevens neemt aldus aan feitelijke betekenis af. ICT geeft de mogelijkheid om laatstgenoemde gegevens te herleiden tot persoonsgegevens. Privacy wordt in deze situatie veel meer een belangrijk aandachtspunt voor het *gehele* proces van de informatieketen: hoe kan de burger enige greep houden op de wijze waarop anderen met de door hem geleverde gegevens omgaan? De traditionele vraag op welk beperkt aantal gegevens de burger een absoluut recht op privacy heeft, wordt minder van belang. Ook hier is de ontwikkeling niet eenduidig ten gunste van bepaalde actoren. ICT schept immers ook nieuwe mogelijkheden voor productdifferentiatie, waardoor de consument zijn eigen specifieke voorkeur tot gelding kan brengen.
   Verschuiving in de onderlinge machtspositie tussen de verschillende actoren heeft overigens niet alleen betrekking op de privacy. Ook het belangrijke rechtsbeginsel van ongelijkheidscompensatie is hier in het geding. Zo biedt ICT in de arbeidsrelatie, waar dit beginsel vanouds een grote rol speelt, mogelijkheden voor nieuwe management-informatiesystemen die gebruikt worden bij de beoordeling van de productiviteit van werknemers.
3. Ten slotte zijn er belangrijke verschuivingen in de schaal van opereren van de verschillende actoren. Het was tot voor kort vanzelfsprekend dat fysiek kleine organisaties ook een klein territoriaal bereik hadden. Alleen een beperkt aantal grote multinationals had de mogelijkheid om het voor hen meest gunstige rechtsregime te kiezen. In de nieuwe situatie kan ook het midden- en kleinbedrijf wereldwijd actief zijn. Bestaande regels die de schaal van het bedrijf als aanknopingspunt hebben, komen onder druk te staan, daar zij zijn ontworpen vanuit steeds minder reële aannames.

De objecten, de 'knikkers' van het spel

Onder objecten, 'knikkers', wordt hier verstaan de toegevoegde, met name informatieve waarde die ieder persoon of collectiviteit in het maatschappelijk en economisch verkeer wil realiseren, behouden en uitbreiden. Dat dit spel alleen maar kan worden gespeeld op basis van een effectief regime van

afgebakende eigendomsrechten, behoeft geen nader betoog. Op dit punt is het vooral de dematerialisering die leidt tot fundamentele verschuivingen. Zolang de toegevoegde informatieve waarde is neergeslagen in een materiële werkelijkheid, dan wel gekoppeld is aan een tastbare verschijningsvorm, is een regeling van exclusieve eigendom goed mogelijk, omdat er objectieve aanknopingspunten zijn voor normering. Dit is dan ook de gangbare lijn in ons eigendomsrecht. Dematerialisering, waarin deze neerslag en koppeling verdwijnen, en waarbij informatie en software langs elektronische weg en niet meer gekoppeld aan een fysieke drager worden aangeleverd, vraagt om een nieuw type van eigendomsregels voor niet-fysieke goederen als e-mailadressen en domeinennamen binnen Internet. Daarnaast vraagt dematerialisering om een herziening van het bestaande juridisch onderscheid tussen goederen en diensten en van de rechtsgevolgen die aan dit onderscheid verbonden zijn. Door dematerialisering komen veel meer resultaten van menselijke handelingen onder het dienstenregime. Het is echter de vraag of de ratio, de achterliggende bedoeling, van de regeling van klassieke diensten ook moet gelden voor diensten-'nieuwe-stijl'.

Ten slotte heeft dematerialisering gevolgen voor de huidige regeling van vormvereisten en bewijskracht voorzover rechtshandelingen niet meer in tastbare vorm, zoals in schriftelijke documenten, hun neerslag krijgen. De omzetting van schriftelijke documenten in elektronische versies is méér dan de introductie van een nieuw, juridisch neutraal middel: zij schept een wezenlijke nieuwe handelingssituatie, waarbij het bestaande recht niet meer dezelfde waarborgen kan vervullen, omdat de feitelijke vooronderstelling waarop de bestaande regels gebaseerd zijn, niet zonder meer geldt. Zo is in het huidige recht de bewijskracht van de notariële akte beperkt tot de eigen waarnemingen en verrichtingen van de notaris, vanuit de vooronderstelling dat de notaris ook daadwerkelijk kàn vaststellen dat aan alle vereisten is voldaan. Bij een omzetting van de schriftelijke notariële akte in een elektronische variant wordt de waarnemingsmogelijkheid feitelijk verkleind.

De tijdsdimensie
In algemene zin is hier het turbulente karakter van de moderne technologieën in het geding. Het proces van rechtsontwikkeling en zeker dat van de formele wetgeving zijn onvoldoende berekend op de hoge omloopsnelheid van nieuwe technologieën en van de sociale en juridische problemen die zij oproepen. Bovendien is hier niet alleen de vraag aan de orde of de bestuurlijke en juridische instituties deze snelle verandering aan kunnen. Omdat recht en bestuur, zoals in paragraaf 4.4.1 wordt gesteld, eveneens een houvast voor de langere termijn moeten bieden, is het ook onwenselijk dat zij steeds met de contextuele veranderingen 'meevibreren' en aldus in een permanente staat van verandering terechtkomen.

Zeker hier is het type bestuur en recht een differentiërende factor. Vormen van bestuur en recht die de pretentie hebben via permanente en gedetailleerde bijsturing technologische en maatschappelijke processen in overeenstemming te brengen met publieke doelen, zullen eerder verouderd zijn dan bestuur en recht dat zich beperkt tot globale randvoorwaarden die een zekere bestendigheid hebben ten opzichte van de opeenvolgende technologieën. Bovendien impliceren gedetailleerde regels een sterke classificatie en categorisering van menselijk handelen. De technologische turbulentie leidt juist tot een variëteit van nieuwe types van menselijk handelen die zich van deze juridische classificaties weinig aantrekken.

Meer specifiek is de tijdsdimensie aan de orde bij de nu in de wet gestelde termijnen die nog gebaseerd zijn op de oude aannames betreffende snelheid, waarin fysieke afstand een vertragende factor is. Een verkorting van de thans geldende wettelijke termijnen ligt in de nieuwe situatie soms voor de hand.

Het speltype: de aard van de interactie
Een aantal veranderingen in de aard van de maatschappelijke interactie is impliciet reeds naar voren gekomen: de komst door ICT van nieuwe actoren, veranderingen in de rol van de bestaande actoren en veranderingen in de tijdsdimensie wijzigen de aard van de interactie in termen van verhoogde complexiteit, grotere ondoorzichtigheid en afnemende vanzelfsprekende betrouwbaarheid van de identiteit van de actoren.

Een nog niet genoemd aspect is wellicht nog fundamenteler, omdat dit het type ordeningsconcepties raakt die hier in het geding zijn: de nieuwe communicatiepatronen die ICT, met name in de vorm van Internet, creëert, vooronderstellen niet de aanwezigheid van een centrale, bewakende autoriteit. Het gemeenschappelijk communicatieprotocol dat aan de basis ligt van Internet, leidt ertoe dat computernetwerken met elkaar kunnen communiceren en dat iedere individuele gebruiker verbindingen kan leggen met ieder adresseerbaar computerdomein. De rol van intermediairs bij Internet is een wezenlijk andere dan die van de overheid en omroeporganisaties bij de klassieke omroep die een centrale bewakingsfunctie hebben. Internet is naar zijn aard een markt van individuele transacties en juist niet een van boven af gestuurde beweging [17]. Dit decentrale karakter stelt met name de staatsinterventie in een ander licht. De technologische noodzaak hiertoe die van oorsprong het klassieke omroepmodel kenmerkte, is vervallen. Nu staatsinterventie minder een feitelijke vanzelfsprekendheid is, wordt de normatieve legitimatie ervan belangrijker.

4.3.2 Veranderingen van het speelveld: de territoriale dimensie

In paragraaf 4.2 is aannemelijk gemaakt hoezeer het territorialiteitsprincipe als normatief beginsel bepalend is voor de huidige staat: in het algemeen als integratiekader voor de verschillende functies van de staat en in het bijzonder bij de vaststelling en handhaving van bindende gedragsregels. Hier wordt eerst op de laatstgemelde functie van de staat ingegaan: daar waar de bestuurlijke en juridische instituties elkaar overlappen en de staat fungeert als rechtsinstituut. Pas daarna komen de bestuurlijk/beleidsmatige functies aan bod. De inwerking van deterritorialisering op beide type functies is immers nogal verschillend.

De staat als rechtsinstituut
Deterritorialisering werkt als feitelijk proces op tweeërlei wijze negatief in op territorialiteit als normatief structuurprincipe. Het principe zal bij verdere deterritorialisering aan inhoudelijke betekenis inboeten, omdat de noodzaak van bindende regulering in de directe geografische nabijheid afneemt. Het beginsel gaat er immers vanuit dat de burgers die aan de nationale rechtsorde onderworpen zijn, handelingen verrichten waarvan de te corrigeren schadelijke effecten zich eerst en vooral binnen het nationaal grondgebied doen gevoelen. Door deterritorialisering boet deze aanname aan realiteitswaarde in.

Bovendien zal in die situatie het beginsel minder goed kunnen worden geëffectueerd, omdat de toerekening van een bepaalde handeling aan een specifiek territoir en derhalve aan een specifiek rechtsregime minder goed mogelijk is. De verschillende elementen van de handeling – de positie van de actor, de plaats waar het instrument zijn werking doet en het gevolg – mogen wellicht lokaliseerbaar zijn, een eenduidige plaatsbepaling van de handeling zelf is bij deterritorialisering eerder uitzondering dan regel. Op basis van het territorialiteitsbeginsel is juist deze plaats van de handeling aanknopingspunt voor bindende normstelling en voor handhaving van de norm.

17] Dommering, op. cit. blz. 138.

zekere trendsettende rol vervullen en een voorbeeldfunctie hebben, door te bevorderen dat de contracten die hij voor eigen gebruik van ICT afsluit, een hoge, ook juridische kwaliteit hebben. Bovendien kan de staat zelf deelnemer zijn in het proces van zelfregulering en op vrijwillige basis overeenkomsten hierover afsluiten met maatschappelijke actoren.

Daarnaast behoudt de staat mogelijkheden om feitelijke maatregelen te treffen zoals het feitelijk onmogelijk maken van bepaalde handelingen, het doen van materiële investeringen en het treffen van publieke voorzieningen die in hoge mate territoriaal, veelal lokaal en regionaal bepaald blijven: een school in een wijk, een verzorgingstehuis in een regio. Ook hier geldt weer dat de constatering dat de staat in de nieuwe situatie nog bepaalde instrumenten goed kan inzetten, nog niets zegt over het maatschappelijke nut van deze inzet. Deze laatste vraag kan soms ten gevolge van de door ICT veranderde context juist slechter te beantwoorden zijn. Zo is het bij de besluitvorming over materiële investeringen vanouds al lastig om de maatschappelijke baten op langere termijn vooraf goed in te schatten, gegeven de lange tijdstermijnen die in het geding zijn. De technologische turbulentie vergroot de moeilijkheidsgraad. Het treffen van publieke voorzieningen middels het in ons land dominante instrument van subsidieverlening, schept bij wijze van niet-beoogd neveneffect ook nieuwe deelbelangen van de ondersteunde instellingen, in termen van inkomsten, macht en werkgelegenheid, welke deelbelangen het beoogde algemeen belang kunnen overwoekeren. Ook hier bemoeilijkt de technologische turbulentie dat vooraf het feitelijk nut van de interventie goed kan worden ingeschat. Er is in dit soort situaties het risico dat de staat, omwille van zijn voortbestaan, zich sterk fixeert op de inzet van dit soort nog effectieve instrumenten zonder de moeilijke vraag van het inhoudelijke nut van deze inzet al te veel aandacht te geven.

Het interventietype van het direct dan wel indirect geven van voorlichting vergt hier extra vermelding. Het is immers vooral dit interventietype dat door ICT wordt versterkt. In het bijzonder de gedragsbeïnvloedende voorlichting wordt nu al in toenemende mate gebruikt ter ondersteuning van en in aanvulling op de dwingende staatsinterventies. Omdat ICT het eerstgenoemde instrument versterkt en het andere afzwakt, komt de vraag op van mogelijke onderlinge verwisselbaarheid van instrumenten. In dit verband kan als voorbeeld gedacht worden aan dwingende wettelijke maatregelen ter bescherming van de consument uit oogpunt van compensatie van ongelijkheid. Omdat de relatief zwakke positie van de consument vooral bepaald wordt door een achterstand in kennis en informatie, rijst de vraag of de verminderde ruimte om de consument wettelijk te beschermen niet voldoende kan worden gecompenseerd door de nieuwe mogelijkheden van informatieverstrekking.

Voor een evenwichtige beeldvorming is het verder van belang erop te wijzen dat in de recente bestuurskundige en juridische literatuur vooral het versterkt instrumenteel vermogen van de staat in het brandpunt staat. Zo stelt Frissen dat het beleid steeds realistischer op de tekentafel kan worden ontworpen [19]. ICT maakt enerzijds een betere publieke dienstverlening op maat mogelijk, maar dit vraagt anderzijds ook om een toenemende registratie van gegevens en controle op de gegevens die de burgers aanreiken. De koppeling van verschillende databestanden kan ook gebruikt worden voor verbetering van de algemene beleidsvorming, waarbij maatschappelijke situaties, zoals sociale achterstanden, vooraf zo scherp mogelijk in beeld worden gebracht, bijvoorbeeld als basis voor de verdeling van welzijnssubsidies. Aldus wordt de

[19] P.H.A. Frissen, 'De virtuele werkelijkheid van informatisering in het openbaar bestuur'; *Bestuurskunde*, 3e jrg., nr. 5, 1994, blz. 209-217.

burger steeds gedetailleerder in kaart gebracht. Verhoogde beleidsambities om nog gerichter te interveniëren en nog meer dienstverlening op maat te bieden, botsen dan in toenemende mate met beginselen als privacy.

De in de laatste jaren toegenomen verplichting van de particuliere sector om ten behoeve van de staat informatie te verzamelen, te koppelen en aan te leveren leidt volgens Berkvens [20] tot een "geruisloze nationalisatie van de particuliere sector", waartegenover lang niet altijd vergrote toegang van particulieren tot overheidsinformatie staat. Overheden gaan met uitsluiting van anderen hun informatie verkopen aan commerciële uitgevers. Omdat juist de uitvoerende overheidsinstanties toegang hebben tot de authentieke informatiebronnen, hebben zij de beste instrumenten om dit beleid op maat te formuleren; dit roept dan weer de vraag op of het primaat van de politiek bij de beleidsvorming hierdoor niet wordt aangetast.

4.4 Concluderende beschouwingen

De vraag waartoe de confrontatie tussen de nieuwe ontwikkelingen en de instituties van staat en recht moet leiden, leent zich niet voor een eenvoudig, eenduidig antwoord. Wel kunnen facetten worden aangegeven die voor het antwoord medebepalend zijn. Dit zijn in de eerste plaats de bijzondere kenmerken van deze instituties zelf en de aard van de inwerking van ICT; op deze onderwerpen wordt in de paragrafen 4.4.1 en 4.4.2 ingegaan. Vervolgens worden drie mogelijke methoden om het afnemend handelingsvermogen van de nationale staat te compenseren op hun merites beoordeeld (par. 4.4.3). Nadat aldus de manier waarop de overheid de nieuwe ontwikkelingen tegemoet kan treden, enigszins is ingekaderd, wordt afgesloten met enkele opmerkingen die van belang zijn voor de binnen deze kaders te volgen benaderingswijze (par. 4.4.4).

4.4.1 Bijzondere kenmerken van bestuurlijke en juridische instituties

Bestuurlijke en *juridische* instituties moeten worden gezien als uitdrukking van bepaalde waarden en van opvattingen over de werkelijkheid. Zo regelt het traditionele arbeidsrecht het fenomeen van de arbeid vanuit de opvatting dat, gegeven de feitelijke ongelijkheid tussen partijen in de arbeidsrelatie, het recht deze ongelijkheid moet compenseren.

Het is van belang de normatieve betekenis van instituties van hun feitelijke werking te onderscheiden. De normatieve betekenis kent immers haar eigen dynamiek. Het beeld dat een natie van haar eigen cultuur heeft, kan bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen in haar zelfbewustzijn en in de legitimering van haar bestaan. Dit beeld is in zijn symbolische werking een realiteit, ook al zou een objectieve buitenstaander feitelijk constateren dat van die eigen cultuur weinig is terug te vinden. De spanning tussen normatieve betekenis en feitelijke werking maakt institutionele veranderingen zoals die hier aan de orde zijn, tot een moeilijk onderwerp. Instituties zijn zowel een afgeleide van een specifieke werkelijkheid, waarin ze moeten functioneren, als van idealen en beelden van de werkelijkheid zoals mensen die in hun hoofd hebben (en ook niet kunnen loslaten). Het is onjuist van een eenzijdige causaliteitsrelatie tussen veranderende werkelijkheid en institutionele aanpassingen uit te gaan en de normatieve verwachtingen die mensen van instituties hebben, te miskennen. Mocht bijvoorbeeld het vermogen van de nationale staat om zijn eigen doeleinden te bereiken in een veranderende context afnemen, dan

[20] J. Berkvens, 'Van Heerendiensten naar Informatiediensten. Op weg naar de tweede privacycrisis'; in: P.H.A. Frissen, A.W. Koers en I.Th.G. Snellen (red), *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*; Den Haag, Sdu, 1992.

Dat juist deterritorialisering van alle door ICT in gang gezette ontwikkelingen het diepst op de bestuurlijke en juridische instellingen in hun onderlinge samenhang inwerkt, kan geïllustreerd worden aan de hand van de fictieve situatie, waarin wel sprake zou zijn van virtualisering en dematerialisering maar de territoriale dimensie niet zou zijn veranderd en het territorialiteitsbeginsel derhalve zijn feitelijke gelding zou behouden.

In zo'n situatie zou de staat als autonome formele wetgever, met alle democratische en juridische garanties die eraan verbonden zijn, een bindend kader kunnen geven voor het proces van transformatie van het recht, niet zozeer in plaats van als wel in aanvulling op de zelfregulatie. Met name zou wetgeving een aantal zaken van dwingend algemeen belang kunnen veiligstellen, die het belang van de maatschappelijke actoren, als partijen bij de zelfregulering, te boven gaan. Men denke aan de grondrechtelijke aspecten. De wet zou daarnaast een zekere regie kunnen geven aan dit proces, door voorwaarden te stellen op punten als de democratische representativiteit en de feitelijke gelijkwaardigheid van de deelnemers aan het proces van zelfregulering, en het rekening houden met belangen van derden die geen directe partij zijn in dit proces. Een van de zwakke punten van de geheel vrije zelfregulering is immers dat de in het geding zijnde belangen meestal juist niet even sterk maatschappelijk zijn georganiseerd. Een door de wet gebonden zelfregulering kan hier corrigeren. De wet zou bovendien een dwingend kader kunnen geven voor de naleving. Ten slotte zou ook het gebruik van technologische innovaties, als nieuw middel voor betere handhaving van bestaande regels, aldus door de wetgever gestuurd en geconditioneerd kunnen worden.

Ook de bijdrage van de rechter aan de rechtsvernieuwing zou in deze fictieve situatie beter tot zijn recht kunnen komen. Omdat ICT basisconcepten van het recht raakt en normatieve afwegingsvragen van ook politieke aard oproept, is het geheel overlaten aan de rechter, evenmin als vrije zelfregulering, hier steeds een sluitende oplossing. De wetgever zou in de hier beschreven fictieve situatie ook dit proces goed kunnen conditioneren, door zelf voor de nieuwe situaties die ICT schept, een beoordelingskader te formuleren dat de rechter een houvast biedt.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat juist de staat een aantal unieke, essentiële functies vervult bij de democratische legitimatie van het recht, de rechtsvorming en de rechtshandhaving. Waar deze functies hun grondslag vinden in het territorialiteitsbeginsel, ontneemt de afnemende feitelijke betekenis van territoir aan deze functies een vaste basis. De geheel vrije zelfregulering voorziet maar ten dele in deze lacune. Aldus kan inderdaad gesteld worden dat juist veranderingen in de territoriale dimensie het diepst ingrijpen op de instituties van staat en recht.

Bestuurlijke en beleidsmatige functies van de staat

Buiten het juridische terrein leidt deterritorialisering voor de staat ook tot bestuurlijke en beleidsproblemen. Dit geldt in het bijzonder waar de staat in de presterende sfeer publieke voorzieningen treft. Ten dele gaat het hier om normale aanpassingen van beleid. Zo beïnvloeden deterritorialisering en andere door ICT in gang gezette ontwikkelingen de maatschappelijke behoeften aan deze voorzieningen.

Daarnaast zijn ook hier basisconcepten van bestuur en beleid in het geding. Het voor bestuur en beleid zo belangrijke onderscheid tussen publiek en privaat domein vraagt om een herformulering. Hetzelfde geldt voor het in vele sectoren belangrijke concept van een nationaal samenhangend stelsel van voorzieningen. Deterritorialisering kan hier immers grillige scheidslijnen trekken, waarbij sommige onderdelen en aspecten van een beleidssector geen en andere wèl een stevige geografische verankering behouden. Bij de gezond-

heidszorg kan gedacht worden aan financiering, verzekering en hoogwaardige medische diensten die veel méér door deterritorialisering geraakt zullen worden dan de verzorging van blijvend zieken. Een ontwikkeling als tele-leren zal bressen slaan in bestaande samenhangen tussen nationale onderwijsvoorzieningen. Waar deze grillige scheidslijnen zich ook in de relatie tussen sectoren doen gevoelen, wordt het voeren van een geïntegreerd beleid op dit bovensectorale niveau bemoeilijkt.

In procedurele zin kan het uitgangspunt dat beleid gevoerd moet worden in samenspraak met de direct betrokken, niet onverkort gehandhaafd worden bij het afnemend belang van de territoriale dimensie. Alleen wanneer alle medeactoren deel uitmaken van de nationale gemeenschap en van het nationale beleidsregime, laat deze samenspraak zich immers via vertegenwoordigende organen en overlegplatforms organiseren.

4.3.3 Wat verandert niet of wordt versterkt?

Sociaal-culturele aspecten
Als formele institutie moge de staat aan effectiviteit inboeten, maar zijn natuurlijk complement, de nationale gemeenschap, gehoorzaamt aan eigen sociaal-culturele wetten. De staat versterkt in hoge mate de nationale gemeenschap, maar er is geen één-op-één-relatie. Sociaal-cultureel bepaalde constructies hebben een zekere persistentie in relatie tot technologische, economische en bestuurlijke veranderingen. Men denke aan Polen, dat als staat meerdere malen van de kaart is verdwenen, waardoor het Poolse natiebesef eerder versterkt is dan afgezwakt. Voor de Nederlandse situatie stelt Frijhoff dat juist de typische manier waarop waarden en normen in ons land tot stand komen, de specifieke wijze van consensusvorming, in de toekomst een belangrijke autonome culturele factor zal blijven [18].

Ook in ander opzicht is de sociaal-culturele werkelijkheid een autonome factor. De historisch gegroeide verwachtingen die burgers van de nationale staat hebben, zijn bij een democratische staat een eigen factor van de eerste orde; er is bepaald geen vanzelfsprekende harmonie tussen het door objectieve, door technologische en economische factoren bepaalde handelingsvermogen van de staat en de verwachtingen die de burgers ervan hebben.

Instrumentele aspecten
De nieuwe virtuele wereld vervangt de fysieke werkelijkheid niet, maar komt er als complicerend gegeven bij. Hierdoor krijgt de fysieke werkelijkheid wel een andere betekenis, maar zij blijft als zodanig in stand. Dit laatste impliceert dat de staat nog veel instrumenten effectief kan inzetten, ook in de juridische sfeer. Dit geldt zelfs voor het vermogen van de staat om eenzijdig bindende en handhaafbare gedragsregels op te stellen voor zijn eigen territoir. Er blijven altijd vele handelingssituaties die naar hun aard wèl goed territoriaal en nationaal bepaalbaar zijn. Een vergelijking valt te maken met het gemeentelijk strafrecht, dat ondanks alle schaalvergroting voor bepaalde situaties wel degelijk zinvol en effectief blijft.

Het is echter vooral in de niet-dwingende sfeer dat de staat ook in juridische zin effectief kan blijven. Bij wijze van facilitering kan de staat in de nationale wetgeving bepaalde gedateerde, in de nieuwe situatie disfunctionele, juridische constructies afschaffen en zo nodig nieuwe faciliteiten scheppen waarvan de maatschappelijke actoren desgewenst een goed gebruik kunnen maken. Als privaatrechtelijke marktpartij en als 'grootafnemer' van ICT kan de staat een

18] W. Frijhoff, 'Eigenzinnig Nederland, Europa en de toekomst van een cultuurnatie'; in: A. van Staden (red.), 'De nationale staat, onhoudbaar maar onmisbaar?'; Speciaal nummer *De Internationale Spectator*, Den Haag, Clingendael, 1996.

betekent dit nog niet dat diezelfde staat in de perceptie van zijn burgers aan betekenis inboet.

Het onderscheid tussen normatieve en effectueringsaspecten van instituties is nog om een andere reden van belang. De territoriaal verankerde samenhang tussen staat, recht, economie en sociaal-culturele gemeenschap is een belangrijk kader geweest om centrale waarden, als democratie, vrijheid, rechtsgelijkheid, economische ontwikkeling en sociaal-culturele emancipatie te realiseren. Bij ieder proces van institutionele verandering zal er altijd een overgangssituatie zijn, waarbij enerzijds de klassieke instituties die de waarden vanouds tot gelding brengen aan effectiviteit inboeten, terwijl anderzijds de mogelijkheid van nieuwe effectieve institutionele vormen nog niet helder voor ogen staat dan wel slechts in embryonale vorm aanwezig is. Maakt men dit onderscheid tussen institutionele vorm en de waarden zelf niet, dan zal men in deze overgangssituatie zo lang mogelijk aan handhaving van de bestaande instituties vasthouden. Er is dan geen stimulans om te zoeken naar nieuwe institutionele vormen voor de hoog geschatte waarden. Aldus wordt het transformatieproces onnodig bemoeilijkt, omdat het in deze visie gelijk staat met verlies aan waarden.

Ook een tweede onderscheid is hier van betekenis, namelijk dat tussen het niveau van de conceptualisering en het feitelijk functioneren, oftewel tussen ideaaltype en feitelijkheid. Transformatie kan pas goed begrepen worden en tot haar recht komen, wanneer noodzakelijke veranderingen op beide niveaus worden onderkend. Transformatie betekent immers méér dan veranderingen op feitelijk niveau. De conceptualisering is hier een eigen autonome factor. Het was tot voor kort terecht vanzelfsprekend de koppeling aan het grondgebied te zien als één van de definiërende elementen bij uitstek van het fenomeen staat [21]. Wanneer men aan deze gedachte blijft vasthouden en dit uitgangspunt niet problematiseert, is vruchtbaar denken over een ander type staat, waarbij andere definiërende kenmerken de overhand krijgen, uitgesloten. Dit kan betekenen dat de problematiek van institutionele aanpassingen soms onnodig wordt verzwaard doordat men uitgaat van concepten van staat en recht die in de theorie nog gangbaar zijn, maar die niet meer sporen met de recente praktijk. Zo klopt het klassieke beeld van de staat als centralistische, formalistische en volgens gestandaardiseerde richtlijnen werkende bureaucratie met sterk gespecialiseerde taakeenheden, allang niet meer met de werkelijkheid.

Het punt is hier vooral relevant nu hiervoor is gebleken dat het territoraliteitsprincipe zwaar domineert, zowel voor de gelding van de rechtsregels en de uitoefening van rechtsmacht als voor het openbaar bestuur, maar dat van oudsher ook andere beginselen hebben gegolden, zij het als uitzondering en niet als algemene regel. Transformatie hoeft aldus niet een totale omslag te betekenen, maar kan ook een sterkere activering inhouden van reeds in het rechts- en bestuurlijk stelsel aanwezige andere beginselen dan het territorialiteitsprincipe.

Ten slotte hebben instituties als staat en recht een belangrijke functie in het stabiliseren van het maatschappelijk verkeer. Zij leggen voor alle actoren bindend vast wat deze in het maatschappelijk verkeer redelijkerwijs van elkaar mogen verwachten. Aldus kunnen de actoren op elkaar anticiperen en bestaat er een duidelijke norm die richtinggevend is bij het beslechten van geschillen. Willen staat en recht deze stabiliteit kunnen verschaffen, dan zullen zij zelf ook voor een wat langere tijd stabiel en duurzaam moeten zijn [22]. Dit gegeven

21] H. van der Wüsten, 'Het grondgebied van de staat'; *Facta*, 5e jrg, nr. 5, september 1997, blz. 8-11.

22] Zie hierover in het bijzonder: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het binnenlands bestuur*; Rapporten aan de Regering nr. 49, Den Haag, Sdu, 1995, blz. 33 e.v.

pleit niet tegen aanpassing, maar wel tegen een proces van *permanente* aanpassing. Er is derhalve een spanning tussen de eigen aard van de onderhavige instituties en het turbulente karakter van de moderne informatietechnologieën die elkaar in hoog tempo opvolgen. Het is duidelijk dat deze stabiliserende functie van de instituties die hier aan de orde zijn, bij ieder tranformatieproces een autonome, complicerende en veelal vertragende factor vormt. Hetzelfde zal gelden voor hun normatieve betekenis, die hier als eerste aan de orde kwam.

4.4.2 De aard van de effecten van ICT op staat en recht; een balans

De essentie van de inwerking van ICT op bestuurlijke en juridische instituties kan als volgt worden geformuleerd: *Een wezenlijke conditie voor het zinvol en effectief functioneren van instituties als het recht en de staat, ligt in de overeenstemming tussen de vooronderstelling betreffende de werkelijkheid waarop de instituties zijn gebaseerd en de feitelijke ontwikkelingen in de omgeving waarbinnen zij functioneren. De door ICT in gang gezette en versterkte processen verstoren deze compatibiliteit, in het bijzonder waar het gaat om aannames inzake grondgebied, afstand, tijd en materie als bepalende factoren van het menselijk handelen.*

Een viertal kenmerken van de inwerking van de door ICT in gang gezette en versterkte ontwikkelingen op de instituties van staat en recht kunnen worden genoemd:

1. De inwerking betreft niet zozeer specifieke sectoren van het recht en het beleid van de staat, als wel enkele algemene *dimensies.* De inwerking snijdt dwars door alle sectoren heen. Wat het recht betreft, is duidelijk dat er meer aan de hand is dan de gebruikelijke noodzaak regels op onderdelen te herformuleren gezien maatschappelijke veranderingen. ICT werkt ook in op centrale basisconcepties van recht zoals de definities van eigendom en rechtshandeling. Bovendien zijn hier meerdere wezenlijke functies van het recht in het geding, zoals het bieden van transparantie en het geven van een heldere verantwoordelijkheidsstructuur [23].
2. Ten tweede is duidelijk dat de inwerking in sterke mate *onvoorspelbaar* is. Dit laatste betreft niet alleen de verdere technologische ontwikkeling zelf. Belangrijker is dat er geen eenduidige relatie is tussen technologische en institutionele ontwikkelingen. Juist omdat bij de onderhavige instituties niet alleen een groot aantal belangen maar ook verschillende verwachtingen van mensen in het geding zijn, zijn met name negatieve terugkoppelingsmechanismen, als maatschappelijke reactie, slecht voorspelbaar. Gedoeld word op een negatieve, conservatieve terugslag waarbij men de bestaande instituties ook bij afnemende effectiviteit, koste wat kost, in de huidige vorm wil handhaven, gezien de waarden die zij vertegenwoordigen.
   Dit betekent dat risico's die bij een beschouwing *ex ante*, als de onderhavige, het meest in het oog springen, zoals een afnemend vermogen van de staat om bindende en handhaafbare gedragsregels te stellen, wellicht bij een toekomstige beschouwing achteraf minder cruciaal blijken te zijn dan door ICT veroorzaakte feitelijke veranderingen in het gedrag van politieke en juridische actoren èn in het verwachtingspatroon dat burgers van hen hebben. De vergelijking met aanvankelijk niet onderkende effecten van de massale invoering van televisie op politiek en bestuur is hiervoor al getrokken.
3. Ten derde is de inwerking *ambigu.* Dit komt het beste naar voren bij het instituut van de staat. Dezelfde technologische ontwikkelingen die de externe

[23] Anderzijds zal op onderdelen soms niet meer aan de hand zijn dan de normale ontwikkeling waarbij nieuwe omstandigheden vragen om ander recht, bestuur en beleid, en waarbij verandering van de instituten als zodanig niet aan de orde is. Te denken valt aan wettelijke termijnen die gebaseerd zijn op de wereld van gisteren. Dit type verandering van een meer lichtere orde is evenwel niet beeldbepalend voor het geheel van de thematiek die hierboven aan de orde is geweest.

doeltreffendheid van het handelen van de staat doen afnemen, kunnen op onderdelen de doelmatigheid van bepaalde beleidsinstrumenten op zich vergroten.

4. Ten vierde roept de inwerking vragen *op meerdere niveaus* op. Het meest essentieel is het conceptuele niveau: de relatie tussen aannames inzake de werkelijkheid en de veranderende realiteit zelf. Is er geen congruentie, dan rijzen primair instrumentele vragen, maar het is vrij zinloos zich hier alleen op te richten. Het gaat ook om veranderde inhoudelijke behoeften aan overheidsoptreden, mede gezien de aanwezigheid van reële alternatieven die ICT schept. Het decentrale karakter van Internet is het meest indicatief voor deze veranderende behoeften.

De *kracht van de inwerking* van ICT op de instituties van staat en recht is niet gelijk. Het meest ingrijpend werkt ICT, in de vorm van deterritorialisering, in op het staatsfunctioneren en wel in twee opzichten:

1. Territorialiteit als integratiekader voor de verschillende staatsfuncties boet aan waarde in.
2. Hetzelfde geldt voor één belangrijke functie van de staat als rechtsinstituut: het eenzijdig bij wetgeving stellen van bindende gedragsregels en het kunnen handhaven van deze regels. Anders gezegd: in het bijzonder de klassieke rol van de nationale staat bij de democratische legitimatie van het recht, de rechtsvaststelling en -handhaving wordt aangetast. Territorialiteit als basis voor de autonomie, voor het monopolie van de staat op het eenzijdig stellen en handhaven van bindende regels, staat onder druk. Dit laatste impliceert dat ICT vooral diep ingrijpt, waar de bestuurlijke en juridische instituties elkaar overlappen en de staat fungeert als rechtsinstituut.

Veel door ICT opgeroepen vragen raken de wezenlijke kenmerken van de instituties als zodanig. Zo grijpen veel van de door ICT in gang gezette en versterkte ontwikkelingen in op basisconcepten van het geldend recht, bestuur en beleid. Er is sprake van reële transformatie in die zin dat ICT mede ingrijpt op de grondslagen waarop de bestuurlijke en juridische instituties functioneren. De huidige grondslagen verdwijnen niet, maar verliezen ten dele hun dominantie; zij zijn in mindere mate dan vroeger een vanzelfsprekend 'rustig bezit' en vragen om problematisering.

De door ICT in gang gezette ontwikkelingen zullen overigens niet alleen leiden tot verlies van het handelingsvermogen van de instituties van staat en recht. De geschetste ontwikkelingen geven immers een geschakeerd beeld. Vooral in de niet-dwingende sfeer kan de staat nationaal en internationaal, nog veel. Ook het recht moet mede worden gezien als een open systeem dat zichzelf kan aanpassen en een antwoord kan geven op nieuwe vragen. Zeker waar het recht vooral faciliteert, zijn ook binnen het bestaande recht constructies denkbaar die de maatschappelijke partijen in de nieuwe situatie goed kunnen gebruiken.

4.4.3 Mogelijke oplossingsrichtingen

Als het afnemend vermogen van de staat om juridisch bindende en handhaafbare regels te geven het voornaamste knelpunt is dat ICT in eerste instantie veroorzaakt, dan kunnen drie aanknopingspunten, drie methoden die voor compensatie kunnen zorgen, worden onderscheiden. Welke van deze in concreto is aangewezen, is niet bij voorbaat aan te geven. Van geval tot geval zal, rekening houdend met de variërende omstandigheden, gekozen moet worden; combinaties kunnen hierbij gewenst zijn. Soms ook zal compensatie onnodig zijn, zo bleek in paragraaf 4.3.3. Ook beleidsafspraken zonder formele sancties kunnen binnen bepaalde constellaties effectief zijn, gegeven het gemeenschappelijk belang van de partners bij naleving. Centraal staat de werkbaarheid van de arrangementen. Feitelijke mechanismen die stimuleren dat de

norm zichzelf handhaaft, kunnen hier een reëel alternatief zijn voor formele sancties.

Waar dit laatste niet het geval is, kan in de eerste plaats gedacht worden aan *andersoortige, niet-dwingende instrumenten*, zoals subsidieverlening of voorlichting. Voor deze mogelijkheid, die uiteraard dikwijls ontoereikend zal zijn, wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 4.3.3.

Een tweede mogelijkheid kan gelegen zijn in *zelfregulering*, in zuivere vorm een variant waarbij overheidstussenkomst zelfs achterwege blijft, en waarop zojuist gedoeld werd. Deze keuze voor zelfregulering ligt voor de hand als bedacht wordt dat het spontane, decentrale karakter van de interactieprocessen die ICT mogelijk maakt, de maatschappelijke actoren een groot eigen belang geeft om de juridische vragen die ICT oproept, zelf op te lossen en om maximaal gebruik te maken van de aanpassingsmogelijkheden die het bestaande recht hier geeft. Bovendien biedt het systeem van Internet eigen sanctioneringsinstrumenten met name in de sfeer van uitsluiting. Vraag naar en aanbod van zelfregulering komen hier in belangrijke mate samen. Zeker waar het recht als open systeem fungeert en eerder faciliteert en aanvult dan dwingt, zoals bij grote delen van het (internationaal) privaatrecht het geval is, is er ruimte om bij wijze van zelfregulering tot nieuwe adequate constructies te komen. De praktijk laat dan ook allerlei nieuwe vormen van zelfregulering zien zoals bij de registratie van domeinnamen en de inschakeling van onafhankelijke derden ter waarborging van integriteit en authenticiteit van actoren en informatie.

Kortom, ICT biedt alle mogelijkheden om de voordelen van zelfregulering maximaal uit te buiten: het benutten van de eigen expertise van de direct betrokkenen, de ontwikkeling van meer op de uitvoeringspraktijkgerichte regels, flexibiliteit en een grotere bereidheid om de regels na te leven. Bovendien toont dezelfde praktijk dat de rechtspraak dit proces van zelfregulering soms richting en steun kan geven. Juist waar de rechter gedwongen wordt een uitspraak te doen voor handelingssituaties waarin de bestaande regels niet voorzien, kan hij een eigen bijdrage geven aan de rechtsvernieuwing.

Hoewel zelfregulering goed past bij de aard van een binnen het kader van ICT belangrijk fenomeen als Internet, kan het niettemin als zodanig niet als een volwaardig alternatief gezien worden voor het opvullen van deze lacune. Omdat zelfregulering hier meestal vrije zelfregulering zal inhouden, die niet gebonden en gecorrigeerd wordt door wetgeving, is er vooral het risico dat er wel een spontane nieuwe orde komt, maar dat die bijna alleen bepaald wordt door de feitelijke machts- en belangenconstellatie. Anders gezegd, een ordening die minder voldoet aan een aantal normatieve principes, die verbonden zijn met het idee van democratie en rechtsstaat en als regel bij de klassieke nationale wetgeving wel goed gewaarborgd zijn, dan wel kunnen zijn. Er is, nog weer anders gezegd, sprake van een 'winst- en verliesrekening' op meer fundamenteel niveau. De onorthodoxe oplossingen voor onorthodoxe problemen die vrije zelfregulering nu al oplevert, zullen soms een duidelijke lacune vertonen vergeleken met door de wet gebonden zelfregulering. Hierbij stelt de wet algemene belangen en belangen van derden veilig en kan zij corrigerend optreden, bijvoorbeeld op het punt van de feitelijke gelijkwaardigheid van de partijen bij zelfregulering.

Een derde mogelijkheid kan gevonden worden in verdere activering van enkele *rechtsbeginselen die vormen van internationale samenwerking mogelijk maken*. Deze beginselen, die reeds los van ICT een opleving en vernieuwing hebben meegemaakt, werden in paragraaf 4.2.3 al besproken. De activering van het comitas-beginsel en van het hiermede verbonden beginsel van de

getroffen rechtsorde zijn hierboven vooral aan de orde geweest in de relatie tussen staten. Beide beginselen kunnen evenwel ook een rol spelen bij de vragen van onderlinge afbakening van statelijke en particuliere regulering die ICT en met name het fenomeen Internet oproept. Eén argument voor staatsinterventie ligt uiteraard in het belang van staten om ontduiking van hun in de huidige fysieke wereld geldende regelgeving onmogelijk te maken. Voorzover waarden en belangen, waar deze overheden voor staan, via de 'smokkelroute' van routering via Internet worden aangetast, lijkt er een plausibele reden voor publiek ingrijpen. Ten nadele van dit soort interventie geldt dat het gebruik van Internet mede kan worden gezien als een uitoefening van het internationaal erkende recht van burgers tot vrije communicatie, dat staten in beginsel hebben te respecteren. Het comitas-beginsel in zijn klassieke vorm èn het daarbij behorend beginsel van de getroffen rechtsorde geven een zeker kader voor het afwegingsprobleem dat hier aan de orde is. De eigen autonomie van Internet wordt aldus erkend en gerelativeerd. Voorzover staten een algemeen aanvaarde, unieke verantwoordelijkheid hebben bij het waarborgen van bepaalde belangen en rechtswaarden, kan inbreuk op de autonomie van Internet in beginsel gerechtvaardigd zijn.

Ook het alternatief van internationale samenwerking heeft een keerzijde; net als bij zelfregulering betreffen winst en verlies essentiële kenmerken van staat en recht. Internationale samenwerking houdt het handelingsvermogen van de staat in stand en biedt juist in haar gedifferentieerde ontwikkeling mogelijkheden om op de variëteit van problemen die ICT oproept, een antwoord te geven. Daartegenover staat een verlies van soevereiniteit en autonomie van de staat. Dit geldt niet alleen de inhoudelijke autonomie, het vermogen van de staat om eigen doelen te stellen en te realiseren. In procedurele zin is er ook een zeker verlies van de eigen democratische en rechtscultuur, waarbinnen het proces van nationale wetgeving vanouds is ingebed. Bovendien, zo kwam al in paragraaf 4.2.3 naar voren, zullen de sterk functionele samenwerkingsverbanden het integrerend vermogen van de staat eerder verzwakken. In ieder geval vraagt handhaving van dit vermogen om nieuwe constructies. Hetzelfde geldt voor de interne democratische verantwoording binnen de staat van het extern functioneren. Ten slotte is hier, evenals bij vrije zelfregulering, de gelijkwaardigheid van partijen bij deze internationale samenwerking een probleem en zal het vrijwillig karakter van veel vormen van samenwerking een sluitende oplossing die alle betrokkenen bindt, veelal verhinderen.

4.4.4 Besluit

Er zijn, zo moet uit de vorige paragraaf worden geconcludeerd, dus compensatiemogelijkheden voor het afnemend handelingsvermogen van de staat. Zij vormen echter veelal geen volwaardig alternatief en leveren ook tezamen geen panacee op. Voor een definitieve winst- en verliesrekening van de verschillende oplossingsrichtingen zijn de ontwikkelingen bovendien nog in een veel te pril stadium. Wel kunnen enkele aandachtspunten van strategisch belang, enkele accenten in de wijze van benadering worden aangegeven. In deze afsluitende (sub)paragraaf komt eerst de vraag naar de juiste optiek aan de orde: wat zijn in de verschillende fasen van het veranderingsproces de relevante vragen? Vervolgens wordt, in algemene zin, bezien wanneer er wel en wanneer niet actief optreden van de overheid gewenst is, in welke situatie een initiërende en in welke een reagerende opstelling de voorkeur verdient.

De relevantie van de verschillende optieken
De wat monomane vraag of het hier nu in essentie om een technologisch, maatschappelijk, juridisch dan wel een machtsprobleem van politieke ordening betreft, brengt ons weinig verder. Relevanter is de rangschikking van de verschillende optieken die relevant zijn. Wat voor type vragen moeten in welke volgorde worden gesteld? Dit kan als volgt worden toegelicht.

Technologische ontwikkelingen veroorzaken mede andere typen van menselijke interactie en communicatiepatronen die leiden tot nieuwe behoeften aan, belangen bij en mogelijkheden van ordening. De vervolgvraag van de gewenste verandering van bestuurlijke en juridische instituties moet derhalve aanhaken op deze nieuwe sociale interactie en niet op de technologische ontwikkelingen op zich. De 'nieuwe' feiten zijn derhalve niet primair een technologisch gegeven, maar vloeien voort uit andere maatschappelijke handelingssituaties. Een voorbeeld van een dergelijke benadering geven Johnson en Post [24] voor het auteursrecht. In de nieuwe handelingssituatie die Internet biedt, is niet zozeer het eigendom van producten de cruciale factor, als wel de gewaarborgde identiteit, zekerheid en betrouwbaarheid van de actor en van de informatie die hij aanlevert. Dit roept de vraag op van mogelijk andere typen regels die juist op deze nieuwe factor aangrijpen. Ziet men Internet alleen als nieuw technisch middel, dan staat de inpassing hiervan in het bestaande recht centraal, zonder dat de nieuwe maatschappelijke situatie wordt onderkend.

Bij de institutionele analyse zijn dan twee vragen aan de orde: 1. welke feitelijke aannames, waarop de bestaande instituties gebaseerd zijn, worden irreëel en 2. welke normatieve beginselen zijn in deze nieuwe handelingssituatie in het geding? Deze onder 2. genoemde normatieve analyse is ten dele een zaak van politieke wilsbepaling, ten dele van juridische aard. Bij het laatste gaat het om algemeen aanvaarde rechtswaarden. De door Dommering [25] gegeven schets van juridische reacties op Internet laat het belang van deze normatieve analyse zien, in het bijzonder de noodzaak om alle relevante beginselen hierbij te betrekken. De meeste voorstellen hebben als gemeenschappelijke tekortkoming dat zij zich fixeren op één relevant beginsel of aspect.

De vervolgvraag van de beoordeling van de haalbaarheid en werkbaarheid van de voor de nieuwe situaties ontworpen bestuurlijke en juridische constructies, vergt weer een geheel andere benadering. Conditionerend zijn hier feitelijke factoren van politieke, economische en culturele aard. Zij bepalen de machtsverhoudingen en overeenstemming dan wel tegenstelling in belangenposities en normatieve opvattingen van andere actoren. In de nieuwe situatie stelt zich dit soort vragen veel indringender, omdat zij veelal binnen een internationale context moeten worden beantwoord. Waar op nationaal niveau ten minste kan worden uitgegaan van een basale gemeenschappelijkheid aan belangen en normatieve consensus, zijn op internationaal vlak deze gunstige condities veel minder vanzelfsprekend.

Initiëren of reageren?

Duidelijk is dat de factoren die buiten de instituties als zodanig liggen, op tweeërlei wijzen maar in beperkte mate bepaalbaar zijn door de staat. Ten eerste wordt, zoals eerder vastgesteld, de vraag van de noodzaak van nieuw recht, bestuur en beleid niet primair bepaald door de nieuwe technologie als zodanig, maar door de nieuwe handelingssituaties die het gebruik van ICT schept. Dit gebruik van ICT kan de staat op velerlei wijzen beïnvloeden, maar een uiteindelijke keuzevrijheid van burgers en maatschappelijke instellingen is niet alleen een feitelijkheid, maar in ons maatschappijtype ook een belangrijk normatief gegeven. Ten tweede zullen in de sfeer van de oplossingen werkbare nieuwe constructies vooral binnen internationaal verband hun beslag moeten krijgen, waarbij de nationale staten slechts één actor zijn.

24] D. R. Johnson and D. G. Post, 'Law and border. The Rise of Law in Cyberpace'; *Stanford Law Review*, May, 1996. Zie ook http://www.cli.org/.

25] Dommering, op.cit., blz. 144 e.v.

Beide beperkingen van de invloed van de staat hebben gevolgen voor de door deze staat te hanteren transformatiestrategie, in het bijzonder voor de vraag of deze initiërend dan wel vooral reagerend kan en moet zijn. Het is evident dat een zuiver initiërende opstelling van de staat niet overeenkomt met de aard van het transformatieproces. Initiëring blijft zeker wel mogelijk en nuttig voorzover de staat door de opstelling van een conditioneel program zich op meerdere eventualiteiten voorbereidt. Dit betekent dat de verschillende mogelijke maatschappelijke handelingssituaties reeds op hun juridische en bestuurlijke gevolgen worden doordacht, voordat ze zich werkelijk voordoen. Wat voor type interventies zijn op die mogelijke situaties het meest adequate antwoord en binnen welke internationale voorwaarden zijn nieuwe bestuurlijke en juridische constructies haalbaar en werkbaar?

In de daadwerkelijke uitvoering zal de staat vervolgens slechts kunnen reageren, gegeven de specifieke noodzaak en mogelijkheden die zich op een bepaald terrein en op een bepaald moment manifesteren. Het conditionele programma fungeert dan meer als provisiekast van mogelijk inzetbare, adequate reacties. Omdat al flink wat voorwerk is gedaan, hoeft de staat op abrupte contextwijzigingen niet paniekerig en dus ondoordacht te reageren.

De invloed van ICT op het beleid

5

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader getoetst in hoeverre de veranderingen in de functies van plaats en tijd als gevolg van de invoering van ICT, van invloed zijn op het handelingsvermogen van de nationale staat. Hiertoe worden de bevindingen van een vijftal studies naar specifieke beleidsterreinen samengevat. De volledige studies zijn weergegeven in de bijlagen A tot en met E bij dit rapport. De bedoeling van deze studies is de effecten in kaart te brengen die ICT heeft op het bestuurlijk handelingsvermogen, niet om concrete aanbevelingen te doen voor de omgang met ICT. Navolgend worden vijf casus doorgenomen, die elk een beleidsterrein betreffen of een essentieel onderdeel van een beleidsterrein. Zo is op het terrein van het sociaal beleid de aandacht geconcentreerd op de organisatie van verschillende vormen van solidariteit. De motivatie voor deze inperking is gelegen in de veronderstelling dat ICT een uitdaging zou kunnen gaan betekenen voor de organisatie van solidariteit binnen de nationale landsgrenzen. Hiermee wordt meteen de belangrijkste invalshoek bij de verschillende casus weergegeven, namelijk de mate waarin ICT het territorialiteitsbeginsel ondergraaft, waarvan in hoofdstuk 4 werd vastgesteld dat het een belangrijk constituerend element is van ons staatsbestel.

Het vorenstaande houdt tevens in dat de behandeling van de verschillende beleidsterreinen niet gebiedsdekkend is, noch voor wat betreft de keuze van de beleidsterreinen noch voor wat betreft de 'bril' die is gebruikt bij de analyse. Gepoogd is slechts het soort invloed dat ICT kan hebben aanschouwelijk te maken op de navolgende terreinen:

- marktordeningsbeleid
- monetair beleid
- belastingheffing
- sociaal beleid
- cultuurbeleid.

In paragraaf 5.2 wordt nagegaan op welke manier ICT van invloed is of kan gaan worden op de onderscheiden terreinen. Daarbij wordt de speculatie niet geschuwd maar wel systematisch geordend. Waar al invloed merkbaar is, wordt ook ingegaan op beleidsreacties. In paragraaf 5.3 wordt bezien op welke wijze in de praktijk al wordt ingespeeld op de uitdagingen die ICT het beleid stelt. Paragraaf 5.4 bevat een aantal conclusies.

5.2 Effect van ICT op het handelingsvermogen van de overheid

5.2.1 Analyse bij gegeven doelstellingen

Zoals in hoofdstuk 3 werd uiteengezet, staat handelingsvermogen van de overheid voor het vermogen van de overheid om onder nieuwe omstandigheden beleidsdoelen te realiseren. Alvorens de analyse aan te vangen van het effect van ICT op het handelingsvermogen, is het nodig het onderscheid tussen doelen en middelen uiteen te zetten en de plaats die beide innemen in de analyse.

In de analyse die hier gegeven wordt van het handelingsvermogen, staan de doelstellingen in eerste instantie niet ter discussie. Zo wordt bijvoorbeeld de doelstelling van een redelijke inkomensverdeling los gezien van de mate waarin de overheid in staat is een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking

van dat doel. Het doel van een 'redelijke inkomensverdeling' kan gezien worden als een doel van de samenleving als geheel, waarbij overheidsbeleid één van de factoren is die invloed kan uitoefenen op de inkomensverdeling. Overheidsbemoeienis met de inkomensverdeling is een uitvloeisel van een maatschappelijke wens en een maatschappelijke onvolkomenheid om zelf in die wens te voorzien. De wens en de onvolkomenheid tezamen maken overheidsingrijpen nodig. Handelingsvermogen doelt dan op de mate waarin de overheid invloed kan uitoefenen op de inkomensverdeling. Een analyse van het handelingsvermogen van de overheid gaat dus over de mogelijkheden van beleid en niet over de wenselijkheid van de (maatschappelijke) doelstellingen.

Maar ook zonder dat de doelstellingen ter discussie worden gesteld, kan ICT invloed hebben op de wenselijkheid van beleid. ICT verandert de maatschappelijke context en daarmee wellicht ook de vraag naar beleid. Om het voorbeeld van de 'redelijke inkomensverdeling' te vervolgen: stel dat zich de theoretische situatie zou voordoen waarin de samenleving zonder overheidsingrijpen tot een redelijke inkomensverdeling komt, bijvoorbeeld door de wijdverbreide toepassing van ICT. In dat geval kan de doelstelling 'een redelijke inkomensverdeling' onverkort van kracht blijven, maar zou beleid op dit punt niet meer nodig zijn. Plausibeler voorbeelden ontstaan als mengvormen worden verondersteld. Bijvoorbeeld: ICT verandert de context zodanig dat alleen een andersoortig beleid kan bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstelling, of ertoe kan leiden dat andere groepen onderwerp zullen worden van beleid. Nog steeds staan de doelstellingen hier niet ter discussie. Zoals gezegd worden doelstellingen beschouwd als maatschappelijke doelstellingen; dan kunnen vervolgens twee vragen worden gesteld: kàn de overheid iets bijdragen en is het nodig dat de overheid iets bijdraagt? ICT kan de antwoorden op beide vragen beïnvloeden.

Bij de analyse van handelingsvermogen hierna wordt gepoogd de drie genoemde elementen te onderscheiden: doelstellingen, instrumenten en maatschappelijke context. De doelstellingen zijn gegeven en de invloed van ICT op de beleidsinstrumenten en op de maatschappelijke context bepalen samen de ontwikkeling van het handelingsvermogen. Voor de verdere analyse wordt, ter illustratie, een vijftiental doelstellingen gekozen.

5.2.2 Vijftien doelstellingen en hun instrumenten

In het navolgende zijn vijftien doelstellingen van beleid geselecteerd die elk in de bijlagen A tot en met E nader worden besproken. De indeling in afzonderlijke beleidsterreinen zoals die in de bijlagen gehanteerd wordt, wordt hier verlaten teneinde de relaties tussen doelstellingen en instrumenten zo direct mogelijk over het voetlicht te krijgen. De vijftien geselecteerde doelstellingen geven een redelijk beeld van de activiteiten op de vijf genoemde terreinen, al betekent dat in sommige gevallen dat doelstellingen enigszins abstract zijn geformuleerd en soms ook dat bepaalde subdoelstellingen niet zijn vermeld.

Garanderen van markt
Garanderen van de markt betekent dat elementaire voorwaarden voor het functioneren van een markt worden gegarandeerd. Het voornaamste instrumentarium van de overheid bestaat uit het eigendomsrecht, inclusief de wetgeving op het terrein van de intellectuele eigendom: auteursrecht, beeldrecht, patent- en octrooirecht, enzovoort. Een tweede aspect van het instrumentarium betreft het overeenkomstenrecht dat de mogelijkheden regelt om overeenkomsten af te dwingen.

Waarborgen van marktwerking
Waarborgen van marktwerking gaat een stap verder dan het garanderen van de markt. Hier gaat het om het concentratietoezicht en om het tegengaan (van misbruik) van marktmacht. Het instrumentarium is vastgelegd in de mededingingswetgeving. De nieuwe mededingingswet van 1997 vervangt de betrekkelijke coulance van een misbruikstelsel door een verbodsstelsel. Tevens kan onder de waarborgen van marktwerking het belang van standaardisatie worden geschaard. De rol van de overheid is hier veel diffuser: soms stelt de overheid de standaard, soms is zij niet meer dan makelaar, soms komen standaarden volledig buiten haar om tot stand.

Stimuleren van marktontwikkeling
Bij het stimuleren van marktontwikkeling gaat het om twee dingen. Ten eerste het aanpassen van verouderd beleid, zodat meer marktwerking mogelijk wordt. Dit krijgt vorm in diverse dereguleringsen privatiseringsoperaties; het instrumentarium bestaat zowel uit het loslaten van bestaand beleid als uit het ontwikkelen van regels voor nieuwe markten. Zo gaat de privatisering van de PTT en de deregulering van de markt voor telecommunicatiediensten gepaard met de ontwikkeling van nieuwe regels die ervoor moeten zorgen dat deze markt ook naar behoren functioneert. Ten tweede gaat het om het initiëren en stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe markten. De instrumenten hiervoor zijn onder meer vervat in het innovatie- en het technologiebeleid.

Handhaven algemeen belang in de markt
Waar marktpartijen in beginsel hun eigen belang nastreven, kunnen collectieve belangen in het gedrang komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als veiligheid, ruimtegebruik, milieu, enzovoort. Instrumenten om de externe effecten van het productieproces te mitigeren zijn: ge- en verboden, introduceren van marktprikkels en sociale overreding (soms leidend tot zelfregulering).

Stabiel prijspeil
De stabilisering van het prijspeil is gedelegeerd aan de centrale bank; tegenwoordig nog De Nederlandsche Bank (DNB), maar in de toekomst waarschijnlijk het Europees Monetair Instituut (EMI) c.q. zijn opvolger de Europese Centrale Bank (ECB). De instrumenten in handen van de centrale bank(en) worden door de introductie van de Euro overigens niet beïnvloed. Het huidige geldmarktinstrumentarium is zodanig vorm gegeven dat het voortdurend noodzakelijk is dat de commerciële banken collectief bij de centrale bank in het 'rood' staan. DNB creëert via de uitgifte van liquiditeitspapier in de vorm van Nederlandsche Bank Certificaten (NBC's) en de inzet van de zogenaamde geldmarktkasreserve een kunstmatig geldmarkttekort. Door dit geldmarkttekort zijn de banken gedwongen een beroep te doen op de kredietfaciliteiten van DNB tegen de door de Bank te bepalen tarieven: de officiële voorschotrente en de speciale beleningsrente. Met de vaststelling van deze tarieven bepaalt DNB de groei van de geldhoeveelheid en daarmee de ontwikkeling van het prijspeil.

Bewaken kwaliteit kredietwezen
Als een speciale doelstelling kan het toezicht op het kredietwezen worden beschouwd. Net als de bewaking van het prijspeil is het toezicht op het kredietwezen gedelegeerd aan DNB. Het voornaamste instrument in handen van DNB is de vergunningverlening aan kredietverleners en daarmee de mogelijkheid partijen die niet aan de eisen van DNB voldoen te weren van de Nederlandse markt.

Verzamelen collectieve middelen
Om überhaupt te kunnen functioneren heeft de overheid geld nodig. Het voornaamste instrument hiertoe is belasting heffen.

Bevorderen redelijke inkomensverdeling
Het bevorderen van een redelijke inkomensverdeling betekent primair dat de sterkste schouders het meest bijdragen aan voorzieningen voor allen. Een belangrijk instrument hiertoe is belasting heffen naar draagkracht.

'Bijsturen' economische ontwikkeling
Op allerlei terreinen wordt gepoogd economische ontwikkelingen te bevorderen en in bepaalde richtingen bij te sturen. Zaken die bevorderlijk worden geacht voor economische groei zijn bijvoorbeeld sparen, investeren, stimuleren van research. Zaken waar wordt gepoogd de economie bij te sturen, zijn bijvoorbeeld milieuvervuiling, arbeidsmarkt, ondernemerschap. Het fiscale instrumentarium wordt meer dan eens ingezet voor het bijsturen van de economie.

Organiseren van risicosolidariteit
Organiseren van risicosolidariteit betekent dat de overheid ervoor zorgt dat er herverdeling plaats vindt tussen groepen met verschillende risico's. Kenmerkend voor een verzekering met risicosolidariteit is dat er groepen te identificeren zijn die voordeel hebben van deze verzekering (in de zin dat hun premie lager is dan hun verwachte schade), terwijl voor andere groepen deze verzekering juist nadelig is. Het instrumentarium van de overheid bestaat hierin dat zij of zelf heft en zelf uitkeert (bijv. WW of ZfW), of een markt afbakent en ingrijpend reguleert (bijv. WTZ).

Organiseren van inkomenssolidariteit
Inkomenssolidariteit verwijst naar herverdeling van rijk naar arm. Aan de heffingenkant komt inkomenssolidariteit tot uitdrukking in het draagkrachtbeginsel (zie hierboven); aan de prestatiekant in het behoeftenbeginsel. Inkomenssolidariteit komt met name tot stand via algemene voorzieningen (bijv. huursubsidie) en volksverzekeringen (bijv. AOW), maar ook via werknemersverzekeringen (bijv. de inkomensafhankelijke ziekenfondspremie). Het instrumentarium van de overheid bestaat hierin dat zij zelf heft en zelf uitkeert of een markt afbakent en ingrijpend reguleert.

Zorgen voor culturele vrijheid
Culturele vrijheid betekent hier vrij laten en vrij maken. Het laatste betekent het toerusten van mensen met vaardigheden, kennis en, veelal ook, financiële middelen om werkelijk vrije keuzen te maken. Instrument voor het 'vrij laten' is juridische ordening. Het instrumentarium voor het 'vrij maken' betreft voorzieningen (onderwijs) en subsidiëring.

Zorgen voor culturele gelijkheid
Gelijkheid betekent zorgen voor de toegankelijkheid tot culturele voorzieningen en voor een verbod op discriminatie naar onder andere culturele voorkeur van burgers. De toegankelijkheid wordt bevorderd door voorzieningen te treffen en door subsidiëring. Non-discriminatie wordt geïnstrumenteerd door juridische ordening.

Zorgen voor sociaal-culturele pluriformiteit en integratie
Sociaal-culturele integratie is de basis die sociaal-culturele pluriformiteit maatschappelijk mogelijk maakt. Traditioneel ligt de nadruk op het bevorderen van pluriformiteit. Instrumenten zijn juridische ordening, voorzieningen en subsidiëring.

Zorgen voor kwaliteit
Het beginsel van kwaliteit moet worden opgevat in de zin van voortreffelijkheid, als geoorloofde maatstaf voor overheidssteun. Het instrumentarium betreft subsidieverlening en de institutionele arrangementen die de subsidie daar toe leiden waar kwaliteit vermoed kan worden: de Raad voor Cultuur, het Fonds voor de Letteren en dergelijke, en ten slotte, vooral bij het onderwijs, juridische ordening.

5.2.3 Bestaand beleid

In deze paragraaf worden de bevindingen samengevat zoals die in de bijlagen naar voren komen. Tabel 5.1 geeft voor elk van de vijftien beleidsterreinen in enkele trefwoorden aan welke effecten verwacht worden. De eerste twee kolommen geven de doelstellingen respectievelijk de instrumenten zoals die in de vorige paragraaf zijn geselecteerd. De derde kolom geeft de voornaamste effecten weer van ICT zoals die op het betreffende beleidsterrein spelen.

In beginsel biedt de tabel samen met de uitleg in de voorgaande paragraaf voldoende informatie om de categorisering in de volgende paragrafen te kunnen volgen. Op enkele punten kan een nadere toelichting wenselijk zijn.

1. Voor wat betreft de handhaving van het eigendomsrecht lijken de technologische ontwikkeling en de mogelijkheden van internationale samenwerking de voornaamste onzekere factoren. Encryptietechnieken, zoals die in hoofdstuk 2 werden besproken, zouden wellicht een antwoord kunnen geven op de ongekende mogelijkheden van de digitale kopie. De praktijk zal moeten uitwijzen of encryptie voldoende is waar ICT mogelijkheden biedt voor nieuwe vormen van piraterij. Zo is het denkbaar dat vanuit een juridische vrijhaven bijvoorbeeld cd's worden aangeboden die dan via een telefoonlijn of via het Internet kunnen worden gedownload. De vraag is of tegen dit soort praktijken technologische antwoorden zullen volstaan en of niet ook intensieve(re) internationale samenwerking nodig zal zijn. Probleem zou daarbij kunnen zijn dat die samenwerking niet alleen 'goedwillende' naties moet bereiken, maar alle. Hiermee komen we gelijk aan het tweede aspect waar ICT invloed kan hebben op de mogelijkheden van overheden om marktgaranties te organiseren: de afdwingbaarheid van grensoverschrijdende (private) transacties. De toename van de mogelijkheden om grensoverschrijdende transacties aan te gaan door ICT, zal ook een toename opleveren van de vraag om die transacties na te komen. Dit zal echter niet alleen een vraag opleveren aan overheden om internationaal samen te werken, maar ook aan zakenpartners om in toenemende hun betrouwbaarheid zichtbaar te maken en te garanderen.
2. Op een aantal terreinen worden nationale markten meer geopend voor nieuwe concurrentie uit het buitenland. De ontwikkelingen rond ICT zijn daarvoor mede verantwoordelijk. Bijvoorbeeld de detailhandel krijgt via het Internet concurrentie uit verre landen op het gebied van in principe alle zaken die via postorderverkoop verhandelbaar zijn. Nieuwe uitdagingen kunnen zich voordoen op bijvoorbeeld de softwaremarkt waar één producent (bijv. Microsoft) een *de facto* monopoliepositie zou kunnen verwerven, terwijl de Nederlandse noch de Europese mededingingsautoriteit hier veel aan kunnen doen. Daarnaast zijn er markten zoals de telecommunicatiemarkt, de elektriciteitsmarkt of de markt voor openbaar vervoer waarop de overheid van oudsher zelf actief is geweest en waar zij nu concurrentie organiseert. Deze worden hier gerekend tot de categorie 'stimuleren van marktontwikkeling'.
   Waar het de standaardisering betreft, lijkt ICT aan de overheidsrol weinig te veranderen, al zijn de vragen steeds nieuw.
3. ICT kan op een aantal terreinen aangewezen worden als één van de drijvende krachten achter deregulering en privatisering. In het oog springende voorbeelden zijn KPN en commerciële televisie, die beide kunnen worden gezien als product van de ontwikkelingen op het terrein van ICT. Op meer terreinen

Tabel 5.1 Invloed van ICT voor vijftien doelstellingen

DOELSTELLING	INSTRUMENTARIUM	INVLOED ICT
1. Garanderen van markt	1 Eigendomsrecht 2 Overeenkomstenrecht	Ad 1 Intellectuele eigendom is lastiger te garanderen Ad 2 Afdwingen van transacties is lastiger als wederpartij zich in een buitenland bevindt en geen erkende rechtsvorm is.
2. Waarborgen van marktwerking	Mededingingsbeleid	Concurrentie is in toenemende mate grensoverschrijdend. De kans dat concurrentie zich voordoet is groter, maar tegen een buitenlandse monopolist valt weinig te doen.
3. Stimuleren van marktontwikkeling	1 Deregulering 2 Innovatie- en technologiestimulering	Ad 1 Toenemende mogelijkheden voor deregulering en de ontwikkeling van nieuwe markten (openbaar vervoer, media, gezondheidszorg, sociale zekerheid, internet, enz.) De noodzaak van deregulering wordt door ICT versterkt. Ad 2 Technologie- en innovatiesubsidiëring blijven mogelijk, al zijn er toenemende risico's van weglekken naar het buitenland en is er afnemend zicht op de zin er van. (zie ook: toelichting)
4. Handhaven algemeen belang in de markt	1 Ge- en verboden 2 Introduceren van marktprikkels 3 Sociale overreding	Ad 1, 2 en 3: Gemengde invloeden (zie toelichting in de tekst)
5. Stabiel prijspeil	Geldmarktbeleid	Tijdelijk kan geldhoeveelheid minder goed voorspelbaar zijn; onafhankelijkheid centrale bank kan in het gedrang komen door afname eigen inkomsten.
6. Bewaken kwaliteit kredietwezen	Weren van kredietverleners die niet aan de eisen voldoen	Weren van financiële aanbieders steeds moeilijker.
7. Verzamelen collectieve middelen	Belastingrecht	ICT helpt de doelstellingen langs geheel andere weg. (zie ook par. 5.2.4) Voortgaande wedloop tussen belastingvermijder en belastinginner. Lastiger de scheidslijn te trekken tussen binnenlandse en buitenlandse economische activiteit, hetgeen de belastingheffing bemoeilijkt. Toenemende mogelijkheden voor belastingsubjecten om zelf te kiezen voor een bepaald belastingregime, hetgeen belastingconcurrentie tussen landen in de hand werkt.
8. Bevorderen redelijke inkomensverdeling	Belasting heffen naar draagkracht	Toenemende mogelijkheden van belastingvermijding waardoor draagkrachtbeginsel onder druk staat.
9. 'Bijsturen' economische ontwikkeling	Specifieke heffingen en belastingkortingen	ICT biedt toenemende mogelijkheden voor specifiek belastingbeleid.
10. Organiseren van risicosolidariteit	1 Zelf heffen en zelf uitkeren 2 Een markt afbakenen en reguleren	Ad 1 Toenemende mogelijkheden van vermijding van heffingen waardoor risicosolidariteit onder druk kan komen te staan. Ad 2 Toenemende mogelijkheden voor buitenlandse, ongereguleerde aanbieders waardoor solidariteit onder druk kan komen.
11. Organiseren van inkomenssolidariteit	1 Zelf heffen en zelf uitkeren 2 Een markt afbakenen en reguleren	Toenemende mogelijkheden van vermijding van heffingen waardoor inkomenssolidariteit onder druk kan komen te staan. ICT biedt meer mogelijkheden bij de bestrijding van binnenlandse fraude (bestandskoppeling, automatisering).
12. Zorgen voor culturele vrijheid	Juridische ordening, voorzieningen, subsidies	Onverminderd mogelijk, ICT bevordert ontplooiing (vrijheid in de zin van vrij maken).
13. Zorgen voor culturele gelijkheid	Juridische ordening, voorzieningen, subsidies	Onverminderd mogelijk, toegankelijkheid wordt bevorderd door ICT.
14. Zorgen voor pluriformiteit en sociaal-culturele integratie	Juridische ordening, voorzieningen, subsidies	ICT bevordert de pluriformiteit en maakt nationale afscherming door ICT onmogelijk.
15. Zorgen voor culturele kwaliteit	Juridische ordening, voorzieningen, subsidies, institutionele mechanismen	Subsidiëren is onverminderd mogelijk. Maar kwaliteit is steeds minder een (eenduidig) hanteerbaar criterium doordat de ICT de pluriformiteit bevordert.

kan ICT (gaan) bijdragen aan de (verdere) ontwikkeling van marktwerking voor taken die traditioneel tot de overheidsverantwoordelijkheid worden gerekend. Bijvoorbeeld in het openbaar vervoer, de gezondheidszorg en de sociale zekerheid lijkt ICT een mate van marktconformiteit mogelijk te gaan maken die voorheen technisch niet haalbaar was. Zo zou de vervanging van de nationale strippenkaart door een systeem van chipkaarten wellicht de voordelen van een uniform systeem kunnen combineren met de voordelen van concurrerende vervoersbedrijven. Bedacht moet worden dat het in deze voorbeelden wel gaat om sterk gereguleerde markten, waarbij dan weer de vraag opkomt of het type regulering dat vereist is, nationaal georganiseerd kan worden (zie bijv. ook 'organiseren van risicosolidariteit').

De hulp die aan marktpartijen wordt geboden voor innovatie en de ontwikkeling van nieuwe technologie is een ander chapiter. Het blijft in beginsel mogelijk om bedrijven te steunen. Het valt zelfs te beargumenteren dat de informatietechnologie nieuwe mogelijkheden biedt om nog gerichter hulp te bieden in situaties die daarom vragen. Tegelijk echter tonen de ervaringen met steunbeleid aan bedrijven de afgelopen decennia dat het steeds lastiger wordt om gerichte steun te bieden die a) geaccepteerd wordt en b) ook structureel helpt. Hierbij neemt het risico dat subsidiegelden weglekken naar het buitenland toe. Overigens is het bepaald niet alleen ICT die deze ontwikkelingen stuwt. In het totaal van het stimuleringsbeleid zijn de technologie- en innovatiesubsidies overigens van bescheiden omvang en vormen zij slechts een fractie van de bedragen die zijn gemoeid met exportkredietverzekeringen. Wat deze laatste betreft, lijkt ICT toenemende mogelijkheden te bieden tot oneigenlijk gebruik en tegelijk een afnemend zicht op de toegevoegde waarde van deze hulp; ICT heeft immers ook bijgedragen aan de ontwikkeling van een goed functionerende private verzekeringsmarkt.

Per saldo geldt voor de marktstimulering dat het belang van de kennisinfrastructuur een verschuiving impliceert van bedrijven steunen naar mensen steunen en daarmee van een technologie- en innovatiebeleid naar een onderwijs- en scholingsbeleid. Het is in deze niet toevallig dat ook het ministerie van Economische Zaken discussies entameert over 'employability' en 'leven lang leren'.

4. Onder het kopje 'handhaven algemeen belang' valt een complex aan doelstellingen waarbij de invloed van ICT zich niet één, twee, drie laat karakteriseren. De drie soorten van gehanteerde instrumenten bieden in deze een beter aanknopingspunt: ge- en verboden, prikkels en sociale overreding. ICT heeft verschillende, soms tegen elkaar in werkende invloeden op de mogelijkheden via ge- en verboden externe effecten te mitigeren. Aan de ene kant biedt ICT toenemende mogelijkheden om ge- en verboden te handhaven. Aan de andere biedt het ook nieuwe mogelijkheden ze te ontwijken of zelfs te ontduiken. De overheid kan ICT benutten om nieuwe prijsprikkels te organiseren; rekeningrijden kan door toepassing van ICT zeer specifiek worden gericht. Tegelijk beperkt ICT de mogelijkheden om regels te stellen die afwijken van het buitenland.

   Met betrekking tot sociale overreding ligt de zaak nog ingewikkelder. Hier kan de overheid de nieuwe informatiekanalen trachten in te zetten voor de overreding van consumenten tot bijvoorbeeld milieuvriendelijk gedrag. De vraag is echter of dit veel effect heeft temidden van een groeiende informatiestroom. Veel interessanter is de rol die informatie over bijvoorbeeld milieugedrag van producenten speelt in de relatie tussen producenten en consumenten. Deze informatie heeft een eigen dynamiek tot gevolg waarvan het resultaat vooralsnog niet geheel duidelijk is:

- producenten trachten consumenten te paaien met claims van milieuvriendelijk gedrag;
- milieu-organisaties trachten consumenten uit te leggen wie de 'bad-guys' zijn;
- producenten vragen milieu-organisaties/accountants om een verklaring van 'groen gedrag';

- consumenten straffen producenten soms daadwerkelijk voor (vermeende) milieu-onvriendelijkheid;
- enzovoort.

  Interessante bijkomstigheid van het gemak waarmee informatie op straat terecht komt en verspreid wordt, is dat de overheid in een aantal gevallen zelf ook als vervuiler wordt ontmaskerd en daarmee als 'natuurlijke hoeder van het milieu' aan geloofwaardigheid inboet. Wat op termijn het resultaat zal zijn van de genoemde verwikkelingen, is op zijn best onduidelijk.

5. De analyse van de invloed van ICT op de geldmarkt wijst uit dat ICT weliswaar enorme invloed kan gaan hebben op het geldverkeer maar per saldo de mogelijkheden om prijsstabiliteit te garanderen niet hoeft te beïnvloeden. De opkomst van elektronische betaalmiddelen als de chipknip leidt er wellicht toe dat gedurende een overgangsperiode de omloopsnelheid van het geld minder goed valt te voorspellen, waardoor tijdelijk de ontwikkeling van de geldhoeveelheid minder precies kan worden gestuurd. Ervaringen in het verleden wijzen echter uit dat het gebruik van nieuwe betaalmiddelen nooit zodanig schoksgewijs verloopt dat dit een serieuze uitdaging levert voor de prijsstabiliteit.
6. In de volgende paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende mogelijke ontwikkelingen met betrekking tot het toezicht op het kredietwezen.
7. De opkomst en verbreiding van ICT biedt een veelheid aan uitdagingen aan de belastingheffing. Het is niet eenvoudig om in enkele zinnen weer te geven hoe ICT inwerkt op alle verschillende aspecten van het belastingregime. Typisch is allereerst dat ICT een toename betekent van de mogelijkheden om belasting te vermijden, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden voor de belastinginner toenemen om die vermijding te traceren. Per saldo lijken er geen argumenten te zien die de ene of andere partij structureel lijken te bevoordelen en op die gronden betekent ICT waarschijnlijk niets meer dan een volgende ronde in de permanente wedloop tussen overheid en belastingbetaler.

   Ten tweede zijn er een aantal begrippen die onder invloed van ICT een nieuwe invulling zullen moeten gaan krijgen. Zo is de (internationale) definitie van de 'vaste inrichting' een aanknopingspunt voor de vennootschapsbelasting. Met betrekking tot elektronische handel is nog niet duidelijk op welke gronden een zinvolle scheidslijn kan worden aangebracht om de 'vaste inrichting' ook hiervoor betekenis te laten hebben. Een ander voorbeeld betreft het onderscheid tussen goederen en diensten dat bij internationale handel bepalend is voor de plaats waar de betreffende activiteit belast wordt met *sales tax* of BTW: diensten in het land van levering, goederen in het land van afname. Dit heeft te maken met het feit dat diensten over het algemeen geconsumeerd worden daar waar ze ook worden geproduceerd (denk bijv. aan onderwijs), terwijl goederen over het algemeen worden geconsumeerd daar waar de afnemer zich bevindt (denk bijv. aan auto's). Bij elektronische producten/diensten kan een dergelijk onderscheid niet gemaakt worden (denk bijv. aan onderwijs op afstand, of aan de helpdesk van een autofabrikant): het zijn diensten die geconsumeerd worden als producten. In combinatie met het vorige punt (belastingvermijding) speelt hierbij ook een rol de vraag in hoeverre de consumptie van elektronische diensten voor de belastingheffer zichtbaar kan worden gemaakt: hoe moet de belastingdienst weten of ik informatie over mijn auto heb gedownload? ICT kan wel weer mogelijkheden scheppen om de betaling voor die dienst waar te nemen, zodat er op die wijze een mogelijkheid tot belastingheffing ontstaat. Maar ook hier is nog weinig zicht op de richting waarin de antwoorden uiteindelijk zullen worden gezocht.

   Ten derde speelt een rol dat zowel bedrijven als individuen steeds meer mogelijkheden krijgen hun activiteiten onder een voor hen gunstig belastingregime te arrangeren. Dit betekent niet alleen een groeiende hoeveelheid werk voor belastingdiensten, maar impliceert ook een toenemende druk op beleidsmakers om voor alle mogelijke activiteiten lagere tarieven te berekenen dan andere landen doen.
8. Doordat de mogelijkheden ook voor individuen toenemen om een verhou-

dingsgewijs gunstig belastingregime te kiezen, ligt het voor de hand dat herverdeling via het belastingstelsel moeilijker kan worden. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de progressie zoals die in de tarieven van de inkomstenbelasting is verwerkt, nog heel lang houdbaar zal blijven. Hierbij moet echter worden bedacht dat de herverdelingseffecten van het belastingstelsel altijd getemperd zijn geweest doordat veel belastinguitgaven ten goede komen aan dezelfden die de hoogste tarieven moeten opbrengen. Per saldo resulteert toch een betrekkelijk gelijkmatig stelsel, waarbij wel in de loop der jaren een verschuiving zichtbaar wordt naar lagere en gelijkmatiger tarieven in combinatie met minder aftrekmogelijkheden. ICT lijkt deze trend te versterken.

9. De technische mogelijkheden die ICT biedt om op allerlei gebieden specifiek belastingbeleid te voeren, zijn in principe zeer groot. ICT vergemakkelijkt de uitvoering van dit soort maatregelen en kan ook van dienst zijn bij een nauwkeurige 'targeting'. Tegelijk kan echter worden waargenomen dat in het geval van specifieke heffingen (bijv. milieuheffingen) een zekere terughoudendheid wordt betracht omdat de controle ingewikkeld blijft. In het geval van specifieke afdrachtkortingen wordt terughoudendheid betracht omdat deze de tarieven zouden verhogen, waar juist verlaging van tarieven prioriteit heeft.

10. De opkomst en verbreiding van ICT heeft potentieel gevolgen voor de organisatie van risicosolidariteit binnen de Nederlandse grenzen. Het lijkt bijvoorbeeld mogelijk dat particuliere ziektekostenverzekeraars hun verzekeringen vanuit het buitenland gaan aanbieden om op die wijze goedkopere verzekeringen zonder MOOZ- en WTZ-premies te kunnen aanbieden. Dit zou de overheid ertoe kunnen dwingen deze premies te vervangen door bijdragen uit de algemene middelen. Daar moet dan wel ruimte voor zijn en als vermijding van heffingen gemeengoed wordt, is dat niet vanzelfsprekend. Tegelijk dient hierbij te worden aangetekend dat verzekeraars ook nu al de mogelijkheid hebben via het buitenland bepaalde elementen van de Nederlandse regelgeving te vermijden en daar geen gebruik van maken. De verzekeraars geven hiermee aan dat hun imago en een goede relatie met de Nederlandse overheid en instellingen van gezondheidszorg (nog) van groter belang zijn voor hun verzekerden dan goedkopere verzekeringen.

11. Het gebruik van ICT kan de organisatie van inkomenssolidariteit op termijn bemoeilijken. Het gaat hier om zaken als vermijding en ontduiking van premiebetaling aan de ene kant en aan de andere kant om het ten onrechte ontvangen van inkomenssteun. Beide komen nu ook voor, maar ICT biedt meer mensen laagdrempeliger wegen om deze mogelijkheden te benutten. In het bijzonder lijkt te gelden dat inkomsten die via het Internet gegenereerd worden, moeilijk te traceren zullen zijn. Tegelijk dient hierbij echter te worden aangetekend dat de techniek die betalingen op het Internet mogelijk gaat maken nog niet bekend is, maar uiteindelijk wellicht precies weer de mogelijkheden biedt aan belastingheffer en uitkeringsinstanties om cliënten in voldoende mate te controleren.

12. ICT verandert niets aan de grondrechten op het gebied van de culturele vrijheden. Wetgeving met betrekking tot het briefgeheim van e-mail en opsporingsbevoegdheden bij providers is in voorbereiding, maar betekent naar verwachting geen wezenlijke breuk met het geheel van vrijheidsgaranties. Waar de culturele vrijheid onderscheiden kan worden in 'vrij laten' en 'vrij maken' geldt voor het 'vrij maken' wel dat ICT van wezenlijke invloed is: ICT biedt aan de ene kant ongekende mogelijkheden voor individuele ontplooiing, maar tegelijk ook het risico dat een groep 'digibeten' ontstaat, die al dan niet met opzet de mogelijkheden van ICT aan zich voorbij zien gaan.

13. ICT verandert niets aan de grondrechten op het gebied van de culturele gelijkheid. Wel lijkt het dat ICT de toegankelijkheid van tal van culturele uitingen bevordert en verder kan bevorderen, en op die wijze de culturele gelijkheid een autonome impuls kan geven.

14. ICT lijkt ook een autonome impuls te geven aan de culturele pluriformiteit. Hierop wordt in paragraaf 5.2.5 nader ingegaan.

15. ICT heeft geen invloed op de mogelijkheden subsidies te verstrekken. Wel zou het kunnen dat ICT de argumenten om subsidies te verstrekken beïnvloedt. Bijvoorbeeld doordat ICT een gunstige invloed heeft op alternatieve geldstromen die culturele kwaliteit kunnen bevorderen. Maar bijvoorbeeld ook doordat een toenemende pluriformiteit aan cultuuruitingen het lastiger maakt voor een overheid eenduidig criteria te hanteren om bepaalde vormen van kwaliteit geldelijk te steunen.

5.2.4 Het toezicht kredietwezen

De effecten van ICT op het beleid van de overheid zoals deze in de vorige paragraaf in tabel 5.1 zijn samengevat, geven een rijk palet aan invloeden. In deze paragraaf wordt een eerste poging gedaan deze invloeden te categoriseren. Invalshoek hierbij is de verandering van de maatschappelijke context: zijn het de instrumenten waarvan de werking verandert of is het de beleidsvraag zelf die door ICT wordt beïnvloed?

Om zicht te krijgen op de verschillende categorieën wordt hierna het voorbeeld uitgewerkt van de verandering die de bewaking van de kwaliteit van het kredietwezen in de (nabije) toekomst zou kunnen ondergaan. Het voorbeeld is illustratief zowel waar het de onzekerheden met betrekking tot de feitelijke ontwikkelingen betreft als waar het de mogelijke relevantie voor het beleid betreft.

In de bestaande situatie is het zo dat de spelers op de Nederlandse markt van financiële instellingen aan bepaalde vereisten moeten voldoen om een vergunning te verkrijgen van De Nederlandsche Bank (DNB). *De facto* kan DNB op deze wijze partijen weren die niet aan de eisen voldoen. ICT maakt het op dit moment al via Internet mogelijk dat buitenlandse financiële dienstverleners zich rechtstreeks tot Nederlandse klanten richten zonder dat DNB de mogelijkheid heeft deze partijen te dwingen aan zijn vergunningvereisten te voldoen. De buitenlandse aanbieder heeft zo een potentieel concurrentievoordeel voorzover de vergunningvereisten kosten met zich meebrengen en kan zo bijvoorbeeld een hoger rendement bieden op sparen en beleggen of een lagere rente vragen voor een hypotheek of lening. Tegelijk kan de buitenlandse aanbieder een groter risico betekenen voor de Nederlandse klant voorzover niet voldoen aan de Nederlandse vergunningvereisten de aanbieder onbetrouwbaarder maakt.

Tegelijkertijd zou de opkomst en verbreiding van ICT het in toenemende mate mogelijk maken dat klanten zelf informatie gaan verzamelen over de deugdelijkheid van financiële dienstverleners. De klant heeft er belang bij te weten met wie hij in zee gaat; dit belang vertaalt zich in een koopkrachtige vraag naar beoordelingen van financiële dienstverleners en deze vraag vertaalt zich vervolgens weer in een professioneel aanbod van beoordelaars. Een tweede kracht die deze markt helpt ontstaan, gaat uit van de financiële dienstverleners zelf. Ook zij hebben er belang bij hun betrouwbaarheid zichtbaar te maken via onafhankelijke beoordelaars. Dit belang wordt groter naarmate de toetreding tot markten gemakkelijker wordt. Zonder ICT waren er belangrijke voordelen te behalen bij een centraal geregeld toezicht- en toetredingsbeleid; dat was goedkoper (de transactiekosten van het soort kwaliteitsinformatie als hiervoor bedoeld zouden relatief hoog uitvallen) en in die omstandigheden zonder meer goed te handhaven. De opkomst en verbreiding van ICT zouden de vraag naar toezicht kunnen veranderen.

Het voorbeeld geeft aan dat het veranderend handelingsvermogen van de overheid een complexe aangelegenheid is. Het is niet zo dat overheidsoptreden simpelweg meer of minder kàn. Het is ook niet zo dat overheidsoptreden simpelweg meer of minder noodzakelijk is. In het voorbeeld gaat het huidige

instrumentarium geleidelijk aan gaten vertonen. In het voorbeeld geldt eveneens dat het bestaande instrumentarium geleidelijk aan minder nodig wordt (of kan worden; het blijft gaan om een toekomst vol onzekerheden). Tegelijk echter komt het vraagstuk van de kwaliteits- en betrouwbaarheidsgarantie opnieuw op de agenda en moet de overheid op een andere plaats op een andere manier de vinger aan de pols zien te houden. Een proces van vergunningverlening en controle op de vergunningvereisten moet (verder) worden aangevuld of wellicht op onderdelen worden vervangen door een transparant proces dat de kwaliteit van een informatiemarkt beoordeelt en zo nodig en zo mogelijk zorgt dat die informatiemarkt naar behoren functioneert. Dit vereist dat de overheid onder meer criteria gaat ontwikkelen om de werking van een informatiemarkt te beoordelen. Dat vereist ook dat instrumenten worden ontwikkeld om de eventuele tekortkomingen van die informatiemarkt te (helpen) verhelpen of om zo'n informatiemarkt beter te laten functioneren.

Het gaat er hier niet om uit te leggen hoe dit zou moeten, maar wel om aan te geven dat deze nieuwe activiteiten wezenlijk kunnen verschillen van de activiteiten die de overheid nu ten behoeve van de kwaliteit van het kredietwezen ontplooit. Immers, het gaat nu om een overheidsactiviteit in de klassieke betekenis: vastleggen van normen in wettelijke regels, toetsen van actoren aan die regels, verstrekken van vergunningen, enzovoort. In de toekomstige situatie zal het meer gaan om het begeleiden van een marktproces, waarbij de greep op dit proces niet alleen minder is (actoren kunnen zich buiten de jurisdictie van de Nederlandse wetgever bevinden), maar ook anders van aard. Niet: 'hoe toets ik deze financiële dienstverlener aan de regels?' en (waarschijnlijk) ook niet: 'hoe vertel ik de consument wat de kwaliteit is van deze dienstverlener?'. Het zal meer iets zijn in de richting van: 'hoe meet ik of de consument voldoende mogelijkheden heeft (en wat is voldoende?) om zich te informeren over de kwaliteit van financiële dienstverleners?' en daarbij: 'hoe beïnvloed ik als dat nodig is de beschikbaarheid, de kwaliteit, de toegankelijkheid, het gebruik, enzovoort, van de informatie over financiële dienstverleners?' En ook: 'hoe gaan we om met de in de nieuwe situatie waarschijnlijk onvermijdelijke misslagen die consumenten maken bij de keuze van hun financiële dienstverleners in het geval onbetrouwbare dienstverleners niet meer kunnen worden geweerd van de Nederlandse markt?' En ten slotte: 'hoe schadelijk is het voor de ontwikkeling van deze markt als ik zelf mijn bestaande monopolie benut om als speler op deze markt te gaan opereren?'.

Nogmaals zij met enige nadruk gesteld dat het hier gaat om een situatie die zich zou *kunnen* voordoen. Er is geenszins zekerheid dat het in de toekomst onmogelijk wordt financiële dienstverleners de toegang tot de Nederlandse markt te ontzeggen. Zo toont de werking van de mediawet dat het moeilijk is bepaalde diensten specifiek op de Nederlandse markt te richten zonder daarbij onder de Nederlandse wetgeving terecht te komen. De commerciële zender RTL, die aanvankelijk de Nederlandse wetgeving ontweek door zich formeel in Luxemburg te vestigen, lijkt nu toch onder de werking van de Nederlandse wet te kunnen worden gebracht omdat RTL materieel vanuit Nederland opereert. De ontwikkelingen sluiten geenszins uit dat ook financiële diensten eigenschappen blijken te hebben die aanbieders dwingen zich te schikken naar de betreffende nationale wetgever. Ook dit laat overigens onverlet dat de vraag kan worden gesteld of het beleid ten aanzien van het kredietwezen in zijn huidige vorm nog wel nodig is en of een markt van informatie over financiële dienstverleners de functies van het huidige beleid slechter, even goed of misschien zelfs beter zou kunnen uitvoeren.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de verandering van het handelingsvermogen van de overheid zowel de ontwikkeling betreft van de *mogelijkheden* van het bestaande instrumentarium van beleid als de ontwikkeling van de *vraag* naar (bestaande vormen van) beleid. Daarbij moet worden benadrukt

dat 'vraag naar beleid' geen betrekking heeft op de doelstelling op zichzelf; het nut van een kwalitatief hoogwaardig en betrouwbaar kredietwezen staat niet ter discussie. De vraag is alleen in welke mate en op welke wijze het nodig en mogelijk is dat de overheid daar een bijdrage aan levert.

Dit voorbeeld met betrekking tot het kredietwezen maakt ook duidelijk dat de ontwikkeling van vraag naar en de mogelijkheden van beleid niet eenduidig objectief kunnen worden afgemeten. Er moet een *inschatting* worden gemaakt en die heeft een zeker subjectief karakter. Hierna worden de argumenten voor zo'n inschatting nog eens kort opgesomd. De inhoudelijke argumentatie wordt nader uiteengezet in bijlage B.

1. ICT maakt het in beginsel mogelijk dat financiële dienstverleners gaan opereren op de Nederlandse markt zonder dat ze daartoe een vergunning hoeven te verkrijgen van De Nederlandsche Bank [1].
2. ICT maakt het in beginsel mogelijk dat een toegankelijke, doorzichtige, betrouwbare markt bestaat van informatie over financiële dienstverleners.

Ad 1) Het gaat hier om twee kansen, het *willen* en het *kunnen*:

i. Ten eerste gaat het om de kans dat er daadwerkelijk partijen zullen zijn die vanuit een buitenland hun diensten aanbieden, bijvoorbeeld via het Internet, zonder dat zij eerst bij DNB een vergunning hebben verkregen. In dit verband kan zowel betoogd worden dat opereren vanuit een gunstig gelegen oord (qua belasting en regelgeving) zodanige voordelen biedt dat deze mogelijkheid wordt benut. Evengoed kan echter geredeneerd worden dat voor financiële transacties als sparen, lenen, beleggen, enzovoort een grote mate van fysieke nabijheid vereist is teneinde de betrokken risico's goed in te schatten. Per saldo resulteert slechts speculatie over de hoogte van de transactiekosten in beide situaties. De raad gaat ervan uit dat ten minste in sommige gevallen de transactiekosten in het voordeel zullen uitvallen van de verre aanbieder. Met andere woorden, er zullen aanbieders op de Nederlandse markt willen opereren zonder DNB-vergunning.

ii. Ten tweede gaat het om de kans dat DNB inderdaad niet in alle gevallen in staat is de betreffende partij te traceren en te dwingen aan de vergunningvereisten te voldoen. Zoals hoofdstuk 4 aangeeft, zou het goed kunnen dat de ontwikkeling van internationale juridische samenwerking deze kans tot nul reduceert. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld met behulp van het comitas-beginsel financiële instellingen die opereren vanuit andere landen, kunnen worden gedwongen zich toch te onderwerpen aan controle door DNB of aan een gelijkwaardig toetredingsvereiste. Ook is het mogelijk dat de marktpotentie van een buitenlandse aanbieder op de Nederlandse markt gering zal blijken als hij niet beschikt over een DNB-vergunning. De marktpotentie zonder vergunning zou zelfs zo gering kunnen zijn dat DNB weliswaar niet de jure maar wel *de facto* alle aanbieders op de Nederlandse markt kan dwingen zich te onderwerpen aan zijn controle. De DNB-vergunning geldt dan als een keurmerk en zonder dat keurmerk gelooft de Nederlandse klant niet in de betrouwbaarheid van de aanbieder. Beide mechanismen zouden kunnen werken, maar de internationale samenwerking moet alle landen omvatten om effectief te kunnen zijn en de keurmerkfunctie trekt een zware wissel op de marketingkwaliteiten van DNB. Om deze redenen schat de raad de kans dat financiële instellingen zullen opereren op de Nederlandse markt zonder DNB-vergunning toch niet zo laag in.

1] Steeds waar hier sprake is van De Nederlandsche Bank, kan ook gelezen worden: in de toekomst wellicht het Europees Monetair Instituut of zijn opvolger de Europese Centrale Bank. Voor de principes van beleid waar het hier om gaat, is dit onderscheid niet van belang.

Ad 2) Een markt voor informatie over betrouwbaarheid en kredietwaardigheid van partijen en instellingen bestaat al lang. De ratings die bedrijven als Moody's aan banken geven zijn een voorbeeld. Ook is het duidelijk dat banken actief adverteren met dit type rapportcijfers. Voor de vraag die hier aan de orde is, gaat het om de kans dat de markt voor ratings ook toegankelijk wordt voor huis-, tuin- en keukengebruik. Hierbij gaat het niet eens om de kans dat ratings van de betrouwbare spelers steeds geraadpleegd worden; mensen gaan niet voor elke overboeking kijken of Moody's de Postbank vertrouwt. Waar het om gaat, is de vraag of de 'elektronische tamtam' voldoende reikwijdte heeft om consumenten tijdig en afdoende te waarschuwen tegen onbetrouwbare spelers. ICT maakt de verzameling en verspreiding van dit soort gegevens zo veel eenvoudiger dat zo'n markt inderdaad kan ontstaan en kan functioneren.

Deze inschattingen bepalen nu de conclusie met betrekking tot het handelingsvermogen van de overheid aangaande het toezicht op het kredietwezen: onder invloed van ICT wordt het huidige beleid zowel minder mogelijk als minder nodig. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat deze inschatting ook anders kan worden gemaakt. Tevens kan worden opgemerkt dat deze inschatting inhoudt dat er nog steeds beleid nodig is of kan zijn met betrekking tot de kwaliteit van het kredietwezen, maar dat de beleidsvraag en het voorhanden instrumentarium wezenlijk zullen verschillen van de bestaande situatie.

5.2.5 De vraag naar beleid

De voorgaande redenering kan voor elk van de doelstellingen in tabel 5.1 worden herhaald. Het voert echter te ver om inderdaad voor elk van die doelstellingen de redenering zo volledig uit te schrijven; voor de onderbouwing van het overzicht dat hierna zal volgen, wordt verwezen naar de desbetreffende bijlagen. Daarbij kunnen de subjectieve inschattingen, zoals die in paragraaf 5.2.4 werden gemaakt, wel worden veralgemeniseerd:

1. daar waar een kans bestaat dat een markt ontstaat, wordt verondersteld dat die markt ook zal ontstaan;
2. daar waar een kans bestaat dat er partijen zullen zijn die zich met behulp van ICT onttrekken aan de nationale invloedssfeer omdat dat hun voordeel biedt, wordt verondersteld dat dit zal gebeuren.

In het voorgaande is uitgebreid aangegeven welke slagen om de arm van toepassing zijn bij deze vooronderstellingen. Als genoemde inschattingen anders worden gemaakt, komt ook het hierna gepresenteerde overzicht van de ontwikkeling van het handelingsvermogen er anders uit te zien.

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het handelingsvermogen uitgaande van de vooronderstellingen zoals die hiervoor zijn beschreven. Zoals gezegd, verandert het handelingsvermogen onder invloed van ICT zowel waar het mogelijkheden van beleid betreft als waar het de beleidsvragen betreft. Voor elk van de doelstellingen in tabel 5.1 kan de invloed van ICT langs deze twee dimensies worden weergegeven. De ontwikkelingen worden samengevat in tabel 5.2.

Bij lezing van tabel 5.2 moet worden bedacht dat het hier slechts om een globale aanduiding gaat van een ontwikkeling in de tijd. Voor alle besproken doelstellingen geldt dat zij zich in meer of mindere mate in het kwadrant links boven bevinden en dat zij onder invloed van ICT geleidelijk aan zouden kunnen gaan verschuiven in de richting van het kwadrant waarin ze in tabel 5.2 zijn weergegeven.

Tabel 5.2 Invloed van ICT op het handelingsvermogen

	In wezen onveranderde beleidsvraag; bestaand beleid onverminderd nodig	Wezenlijk andere beleidsvraag; bestaand beleid (op onderdelen) minder nodig
In wezen onveranderde mogelijkheden van beleid; bestaande instrumenten voldoen	- Stabiel prijspeil - Verzamelen collectieve middelen - Zorgen voor culturele vrijheid - Zorgen voor culturele gelijkheid - Handhaven algemeen belang in de markt	- Stimuleren van marktontwikkeling - 'Bijsturen' economische ontwikkeling - Zorgen voor culturele vrijheid - Zorgen voor culturele gelijkheid - Zorgen voor culturele kwaliteit - Zorgen voor sociaal-culturele pluriformiteit en integratie
Wezenlijk veranderde mogelijkheden van beleid; bestaande instrumenten voldoen (op onderdelen) niet meer	- Garanderen van markt - Bevorderen redelijke inkomensverdeling - Organiseren van risicosolidariteit - Organiseren van inkomenssolidariteit	- Waarborgen van marktwerking - Bewaken kwaliteit kredietwezen

Met 'ontwikkeling in de tijd' wordt ook gedoeld op de betekenis van de rij- en kolomtitels: 'in wezen onveranderde mogelijkheden van beleid' betekent in de tabel dat de uitdagingen aan de instrumenten op het betreffende beleidsterrein de gangbare dynamiek niet te boven gaan. Zo geldt bijvoorbeeld voor de doelstelling 'verzamelen van collectieve middelen' dat zich wel degelijk belangrijke beleidsvragen aandienen, maar dat deze zich naar verwachting niet buiten de gangbare ontwikkeling op dit terrein zullen begeven.

Vergelijking van tabel 5.2 met tabel 5.1 leert tevens dat voor een aantal doelstellingen gemengde of meervoudige ontwikkelingen gelden. Zo figureren culturele vrijheid en culturele gelijkheid zowel in het linker- als in het rechter kwadrant boven. Dit heeft de navolgende redenen. De juridische ordening van culturele vrijheid en gelijkheid blijft onverminderd mogelijk èn noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor de actieve bevordering van culturele vrijheid en gelijkheid, waar het gaat om de basale toerusting van mensen met kennis en vaardigheden, zoals die haar beslag krijgt in het algemeen verplicht jeugdonderwijs. ICT versterkt juist deze overheidstaak. Om die redenen hebben culturele vrijheid en gelijkheid een plaats in het linkerhokje boven.

Voor overige culturele voorzieningen die een minder basaal karakter hebben, schept ICT een andere situatie en maakt ICT het minder nodig dat de overheid hier voor ieder gelijkwaardige ontplooiingskansen schept en bijvoorbeeld ook streeft naar een geografisch evenwichtig gespreid voorzieningenniveau. Gegeven de autonome impuls die ICT geeft aan de doelstellingen van bevordering van culturele vrijheid en toegankelijkheid, is in ieder geval voor een deel van de culturele voorzieningen plaatsing in het rechterhokje gerechtvaardigd.

Speciale aandacht vraagt de plaatsing van de zorg voor sociaal-culturele pluriformiteit en integratie in het rechterhokje boven. Plaatsing aldaar is gebaseerd op de overweging dat de taak van de overheid om te zorgen voor een goed evenwicht tussen pluriformiteit en integratie, ten gevolge van ICT tot nieuwe beleidsvragen leidt. Vanouds concentreert dit beleid zich op het nationale niveau, waarbij de structurele waarborging door de overheid van de nationale pluriformiteit voorop staat en waarbij de nationale integratie als een 'rustig bezit' wordt gezien dat minder beleidsmatige aandacht verdient. ICT doorbreekt dit nationale kader, verruimt in hoge mate het maatschappelijk speelveld en maakt juist op internationaal niveau nieuwe patronen van integratie en pluriformiteit mogelijk, die slecht in te passen zijn binnen de nationale kaders. Omdat ICT zowel kan leiden tot versterking van intercultureel

verkeer en tot nieuwe ontmoetingsplaatsen over de grenzen heen als tot nieuwe vormen van culturele afzondering, is vooraf moeilijk te voorspellen in welke richting deze nieuwe patronen zich zullen ontwikkelen.

Wel is duidelijk dat de traditionele beleidsreacties niet meer adequaat zullen zijn, omdat het tot voor kort dominante nationale kader zijn vanzelfsprekendheid verliest. Gezien de nieuwe vormen van internationale pluriformiteit die ICT mogelijk maakt, is de historische beleidsfixatie op de nationale pluriformiteit minder nodig. De overheidszorg voor een basaal niveau van nationale integratie vergt in de nieuwe situatie juist meer aandacht, omdat ICT de mogelijkheid biedt van nieuwe vormen van culturele segmentatie in nationaal verband. Zeker hier geldt dat de constatering dat bestaand beleid op onderdelen minder nodig is, bepaald niet betekent dat de beleidsvraag als geheel afneemt. Zij verandert alleen wezenlijk van karakter.

Met deze kanttekeningen levert tabel 5.2 een eerste categorisering op van het soort invloed dat ICT kan hebben op overheidsbeleid. Het in paragraaf 5.2.4 uitgebreid besproken voorbeeld van het toezicht op het kredietwezen gaf aan dat een verdere onderverdeling mogelijk is. Zo kunnen binnen de categorie 'beleid minder nodig' drie ondersoorten worden onderscheiden:

1. beleid is in letterlijke zin minder nodig;
2. de beleidsvraag verschuift naar een meta-vraag: in plaats van het toezicht op het kredietwezen zelf uitvoeren, verschuift de beleidsvraag naar toezicht dat er een mechanisme functioneert dat klanten voldoende informeert;
3. de beleidsvraag concentreert zich op de specifieke subsector of verschuift naar een ander thema. Bij het cultuurbeleid wordt het verplicht jeugdonderwijs nog belangrijker en vraagt de nationale culturele integratie verscherpte aandacht. Zo komt dit ook voor bij het aspect kennisinfrastructuur binnen de doelstelling marktstimulering: van economisch beleid naar onderwijsbeleid. En ten slotte kan opnieuw het voorbeeld van het toezicht op het kredietwezen worden genoemd, waarbij de onder 2) genoemde metavraag naar zijn aard wellicht meer bij het mededingingsbeleid thuishoort.

Voor wat betreft de instrumenten van beleid toont het overzicht in tabel 5.2 een veel eenduidiger beeld. In alle gevallen waarin bestaande instrumenten worden ondergraven, gaat het erom dat ICT personen of bedrijven nieuwe of toegankelijker mogelijkheden kan gaan bieden voor *free rider*-gedrag. In het bijzonder de drie doelstellingen van solidariteit (draagkracht, risico- en inkomenssolidariteit) weten zich door ICT voor een nieuwe uitdaging gesteld.

5.2.6 Conclusie

In deze paragraaf is het materiaal samengevat waaruit blijkt dat het handelingsvermogen van de overheid inderdaad verandert onder invloed van ICT. Daarbij blijken zich twee soorten ontwikkeling voor te doen:

1. gegeven bepaalde doelstellingen worden de instrumenten van overheidsbeleid beïnvloed door ICT;
2. gegeven bepaalde doelstellingen wordt de vraag naar beleid beïnvloed door ICT.

Deze twee invloeden bepalen samen het veranderend handelingsvermogen van de overheid. Daarbij is ook duidelijk geworden dat niet over het veranderend handelingsvermogen van de overheid kan worden gesproken als ware het één ontwikkeling: voor verschillende doelstellingen blijkt het handelingsvermogen zich verschillend te ontwikkelen. In de praktijk komen alle vier denkbare combinaties van de ontwikkelingen 1) en 2) voor.

5.3 Gangbare beleidsreacties

5.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 werd al duidelijk dat de ontwikkeling van ICT niet plots uit de lucht komt vallen, maar een steeds voortschrijdend proces is. Dit betekent dat in de praktijk van het beleid de reactie op die ontwikkeling op veel punten aanwijsbaar is. Deze paragraaf geeft een overzicht van de manier waarop op dit moment wordt omgegaan met de uitdagingen die in de vorige paragraaf zijn beschreven. Hiertoe wordt teruggekeerd naar de vijf beleidsterreinen die ten grondslag liggen aan de doelstellingen en instrumenten van de voorgaande paragraaf. In paragraaf 5.3.2 worden de reacties zoals deze in de bijlagen kunnen worden gevonden, voor elk van de vijf beleidsterreinen kort beschreven. Paragraaf 5.3.3 tracht vervolgens de gevonden reacties te relateren aan de uitdagingen zoals die in tabel 5.2 werden beschreven.

5.3.2 Zichtbare reacties op vijf terreinen

In het navolgende wordt in het kort uiteengezet welke de belangrijkste activiteiten zijn op de betreffende terreinen en hoe indien dat het geval is de omgang met de opkomst en verbreiding van ICT op het betreffende terrein vorm krijgt.

Marktordeningsbeleid
Binnen het marktordeningsbeleid staan twee activiteiten centraal. Ten eerste de invulling van de mededinging zoals die vorm heeft gekregen in de nieuwe mededingingswet van 1997. Ten tweede de deregulering. Deze twee activiteiten belichamen een vrij fundamentele verschuiving in het Nederlandse denken over marktwerking die sinds het begin van de jaren tachtig zichtbaar is geworden: van 'samen staan we sterk', naar 'samen worden we sterker als we concurrenten zijn'. ICT is een belangrijke autonome kracht die de concurrentie bevordert, doordat tal van markten door ICT opengaan voor concurrentie uit andere markten en uit het buitenland. De taak van de Nederlandse Mededingingsautoriteit kan hierdoor op termijn gaandeweg verschuiven, en mogelijk worden verlicht.

Een bijzonder geval betreft de geleidelijke versmelting van de markten voor computers en computertoepassingen, de telecommunicatie en de media. Dit zijn markten met vanouds een zware, nationaal georganiseerde overheidsinbreng, die ook nog eens afkomstig is van twee verschillende beleidsterreinen. De informatiseringsmarkt is daarentegen juist internationaal georiënteerd en liberaal van karakter. De versmelting van deze drie vraagt om een herbezinning op de verdeling van deze terreinen over departementen en om een herbezinning op het soort regels dat deze markt(en) moet helpen functioneren. Op termijn zou de sectorspecifieke regelgeving op de telecommunicatiemarkt kunnen worden afgeschaft en zou 'normale' marktwerking onder toezicht van de mededingingsautoriteiten (op nationaal en internationaal niveau) mogelijk kunnen zijn. In de toekomst is het ook de vraag of het vigerende onderscheid tussen telecomnetwerken, omroep en omroepnetwerken nog houdbaar is gezien de zich voordoende technische convergentie.

Naast de twee hoofdactiviteiten ligt een belangrijk en zeer concreet probleem op het gebied van het intellectueel eigendomsrecht. De beleidsmatige discussie over dit probleem speelt zich af in de vaktijdschriften, waarbij de nadruk ligt op de ontwikkeling van jurisprudentie en op discussie over nut en noodzaak van nieuwe of aanvullende regelgeving.

Ten slotte valt op het terrein van de marktordening nog te wijzen op de ontwikkelingen met betrekking tot het innovatie- en technologiebeleid. Hier lijkt het ministerie van Economische Zaken de voornaamste uitvoerder van dit

beleid zich er in toenemende mate van bewust dat de beleidsaandacht geleidelijk aan verschuift van de ontwikkeling van fysiek kapitaal naar menselijk kapitaal. Verregaande samenwerking op dit terrein met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ligt voor de hand en lijkt ook in de praktijk tot stand te komen [2]. Tegelijk valt in het innovatie- en technologiebeleid waar te nemen dat meer aandacht geschonken wordt aan de (kennis)infrastructuur en minder aan rechtstreekse steun aan bedrijven. Ook deze beweging lijkt goed te rijmen met de ontwikkelingen op het terrein van ICT.

Monetair beleid
Binnen het monetair beleid gaat de aandacht vooral uit naar de komst van de Euro. Daarnaast wordt in monetaire kringen gestudeerd op de beheersbaarheid en betrouwbaarheid van systemen van elektronisch geld. Per saldo lijkt er echter weinig te veranderen waar het gaat om het inflatiebeleid.

Bij het toezicht op het kredietwezen is de Nederlandsche Bank zich er zeer wel van bewust dat de toegang tot de Nederlandse markt steeds moeilijker ontzegd kan worden aan instellingen die niet aan de (strenge) Nederlandse normen voldoen. Er wordt nog gestudeerd op de wijze waarop DNB met deze verandering van de context moet omgaan.

Belastingbeleid
Belastingwetgeving is er bij uitstek op gebaseerd dat binnenlands economisch handelen kan worden onderscheiden van buitenlands economisch handelen. De belastingwetgeving is dan ook bij uitstek gevoelig voor de invloed van ICT. Van de rijksbelastingen geldt voor de loon- en inkomstenbelasting, voor de vennootschapsbelasting, voor de BTW en voor de vermogensbelasting dat de locatie van de te belasten handeling van belang is bij de vaststelling van de belasting. De afgelopen jaren is al duidelijk geworden dat de inning van de vermogensbelasting in toenemende mate gehinderd wordt door de betrekkelijke eenvoud van belastingvlucht op dit gebied. Ook werd in 1997 een aantal maatregelen getroffen om vermijding van de BTW te mitigeren. Zo werd bijvoorbeeld het heffingsmoment voor BTW op telecomdiensten verlegd naar de eindgebruiker teneinde oneigenlijke voordelen voor zogeheten callcenters teniet te doen. Ook werd de controle van postzendingen naar Nederland verscherpt teneinde de mogelijkheden van BTW-vrij winkelen via Internet in landen buiten de EU te beperken.

Deze voorbeelden geven aan dat in de huidige belastingpraktijk intensief wordt gereageerd op invloeden van ICT. Nieuwe mogelijkheden tot belastingvermijding worden door de wetgever waar mogelijk gepareerd. Aan de zijde van de belastinginner biedt de opkomst en verbreiding van ICT echter ook nieuwe mogelijkheden. Voorbeelden van toepassing in de bestaande praktijk zijn de elektronische aangifte, de koppeling van gegevensbestanden, enzovoort.

De analyse van de ontwikkelingen op het gebied van internationale (elektronische) handel en bedrijvigheid, geeft echter aan dat er een aantal nieuwe uitdagingen op de weg van de belastingwetgever gaat komen. Zo is het nog niet één, twee, drie duidelijk hoe het begrip 'vaste inrichting' (m.b.t. een onderneming) van een invulling kan worden voorzien die betekenis heeft voor diensten die langs elektronische weg worden verhandeld; de vraag is hier op welke gronden vennootschapsbelasting wordt geheven. Ook valt nog niet te voorzien

2] Vgl. *Het nationaal actieprogramma een leven lang leren*; brief van de minister van O, C en W aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Zoetermeer, 27 januari 1998; en *Kennis maken met de toekomst; analyse en aanbevelingen naar aanleiding van het kennisdebat 1996-1997*; projectbureau Kennis voor Morgen, ministerie van O, C en W, Zoetermeer, maart 1997.

hoe, uitgaande van het bestaande onderscheid tussen goederen (doorgaans belast in het land van consument) en diensten (doorgaans belast in het land van productie), moet worden omgegaan met producten die elektronisch van aard zijn; het gaat hier om de vaststelling in welk land BTW wordt geheven. Daarnaast lijken de ICT-ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden te bieden voor het verrichten van grensarbeid, waarbij noch het land waarin de grensarbeid verricht wordt, noch de grensarbeider zelf zich fysiek in de buurt van de Nederlandse landsgrenzen hoeven te bevinden. Deze voorbeelden lijken dieper in te grijpen in de bestaande systematiek van de belastingwetgever en te vragen om nieuwe concepten. De discussie over mogelijke antwoorden op deze vragen speelt zich voornamelijk af in vaktijdschriften en op congressen. Daarnaast is vanaf 1 januari een speciale commissie benoemd die de ontwikkelingen op het gebied van ICT en belastingheffing moet bestuderen.

Een volgend aspect dat de belastingheffing betreft, is de mate waarin heffing naar draagkracht mogelijk blijft. ICT lijkt de mogelijkheden hiertoe te beperken. Maar anders dan de politieke retoriek soms zou doen vermoeden, betekent dit niet een opvallende breuk met de belastinginning gedurende de afgelopen decennia. Het is steeds zo dat de hogere inkomens betere mogelijkheden hebben om van belastingfaciliteiten te profiteren en zo hun afdracht kunnen beperken. ICT voegt weliswaar een nieuw hoofdstuk toe in de race tussen inner en betaler, maar dat hoofdstuk hoeft geen fundamenteel ander karakter te hebben dan de voorgaande.

Ten slotte lijken op het gebied van de belastingwetgeving de toenemende mogelijkheden voor belastingconcurrentie van belang. De huidige strategie van de belastingwetgever is mee te gaan in de internationale concurrentiestrijd om economische activiteiten. De baten op langere termijn van een dergelijk beleid zijn echter naar hun aard onzeker.

Sociaal beleid

Het belangrijkste kenmerk van sociaal beleid is dat één of andere vorm van onderlinge solidariteit wordt georganiseerd. *Leitmotiv* is daarbij steeds dat zij die zich op het Nederlandse grondgebied bevinden, zich onderwerp weten van deze solidariteit; zowel waar het gaat om de baten als waar het de lasten van dit principe betreft. ICT lijkt een keur aan mogelijkheden te (gaan) bieden aan individuen om zich te onttrekken aan het kostenaspect van deze territoriale solidariteit. Zo lijkt het mogelijk dat ziektekostenverzekeringen vanuit het buitenland aangeboden gaan worden zonder de solidariteitsheffingen MOOZ en WTZ. Of, nog verdergaand, met een veel scherpere selectie op gezondheid van de verzekerde, waardoor op termijn in hoofdzaak de 'slechte' risico's aangewezen blijven op nationaal opererende verzekeraars. Ook op het vlak van de werknemersverzekeringen lijken zich nieuwe mogelijkheden aan te bieden of worden bestaande mogelijkheden toegankelijker om zich te onttrekken aan premiebetaling in Nederland.

Ondanks dit sombere toekomstperspectief lijken de beleidsmakers op het terrein van de sociale zekerheid zich amper bewust van het soort problemen dat zij op hun weg kunnen gaan aantreffen. Beleidsmatig wordt vooral geworsteld met de afweging tussen 'vasthouden aan de verworven rechten' of 'toegeven aan de neo-liberale tijdgeest'. Verder wordt vooruitgang geboekt bij de bestrijding van witte fraude (koppeling van bestanden).

Cultuurbeleid

ICT verandert hier niet zozeer de instrumenten als wel de maatschappelijke context die de beleidsvraag bepaalt. Belangrijke maatsschappelijke doelen als actieve bevordering van culturele vrijheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit krijgen ten gevolge van ICT een nieuwe, autonome impuls. Dit vraagt om een geschakeerde beleidsherschikking in zijn totaliteit: een combi-

natie van afbouw, verandering en accentverlegging. In het bestaand beleid zijn hiertoe op onderdelen enige aanzetten gegeven.

5.3.3 Confrontatie met uitdagingen aan beleid

De gangbare reacties geven niet in alle gevallen een adequaat antwoord op de nieuwe uitdagingen die ICT aan het beleid stelt. Zoals te verwachten viel op basis van tabel 5.2, zijn het vooral die gevallen waarin instrumenten en beleidsvraag niet op een gelijksoortige wijze worden beïnvloed, die beleidsmatig weinig prioriteit krijgen. Tabel 5.3 geeft een beknopt overzicht.

Tabel 5.3 Gangbare reacties op de verschillende type uitdagingen

	In wezen onveranderde beleidsvraag; bestaande beleid onverminderd nodig	Wezenlijk andere beleidsvraag; bestaand beleid (op onderdelen) minder nodig
In wezen onveranderde mogelijkheden van beleid; bestaande instrumenten voldoen	Normale beleidsontwikkeling.	'Loslaten' van bestaand beleid is niet expliciet onderwerp van discussie.
Wezenlijk veranderde mogelijkheden van beleid; bestaande instrumenten voldoen (op onderdelen) niet meer	Bedreigingen van gangbare wijze om solidariteit te organiseren, zijn nog nauwelijks onderwerp van debat.	Beleid lijkt zich vanzelf aan te passen.

De belangrijkste problemen doen zich voor op het terrein van de solidariteit, al was het alleen omdat daar de problemen groot en zeer zichtbaar zullen zijn. Hierbij moet echter bedacht worden dat het nog altijd slechts om mogelijke ontwikkelingen gaat en niet om feitelijkheden. Daarnaast kan aandacht worden gevraagd voor de mogelijkheden om beleid los te laten of op een andere leest te schoeien. Overheden en organisaties in het algemeen hebben de neiging zichzelf in stand te houden, zelfs als het directe nut daarvan twijfelachtig is. De opkomst en verbreiding van ICT lijkt een waakzaam oog voor de ontwikkeling van de vraag naar beleid bij gegeven doelstellingen zeker te rechtvaardigen. Productie van beleid waar niet langer maatschappelijk om gevraagd wordt, betekent niet alleen verspilling maar is vaak contraproductief.

In dit verband kan gewezen worden op de geleidelijke versmelting van telecommunicatie, informatisering en media. Deze drie sectoren stevenen in hoog tempo af op een min of meer volledige integratie, maar worden beleidsmatig nog door drie verschillende departementen (V&W, EZ en OC&W) elk op geheel eigen wijze gereguleerd. Op elk van de drie terreinen afzonderlijk heeft ICT een sterke invloed op de ontwikkelingen waarmee beleidsmakers op zich al de handen vol hebben. Actief integreren van het beleid voor deze sectoren zou echter wel eens een extra impuls kunnen geven aan de verdere ontwikkeling van de betreffende economische activiteiten.

5.4 Conclusie

De inventarisatie van verschillende beleidsterreinen in dit hoofdstuk brengt aan het licht dat voor de meeste doelstellingen zowel de beleidsmogelijkheden als de vraag naar beleid veranderen onder invloed van ontwikkelingen van ICT. Die veranderingen blijken daarbij in lang niet alle gevallen gelijk op te lopen. Waar het gaat om het organiseren van verschillende vormen van solidariteit, lijkt ICT bijvoorbeeld de mogelijkheden van het bestaande instrumentarium ernstig in te perken, terwijl de vraag naar dit beleid niet af zal nemen. Daarnaast zijn er echter ook terreinen waar ICT de samenleving zodanig verandert dat bepaalde doelstellingen bediend worden zonder dat de overheid zich daar nog specifiek voor hoeft in te zetten. Waar het gaat om subsidies en het verlenen van belastingvoordelen, biedt ICT bijvoorbeeld mogelijkheden om een veel rijker palet aan 'goede' doelen te bedienen, terwijl tegelijk de noodzaak daarvan afneemt.

Op de opkomst en verbreiding van ICT wordt in het huidige beleid op veel plaatsen al actief ingespeeld. ICT heeft echter niet alleen impact binnen beleidsterreinen, maar beïnvloedt ook de verhoudingen tussen beleidsterreinen. Voorbeelden hiervan die in het voorgaande boven tafel zijn gekomen, betreffen het toezicht op het kredietwezen dat wellicht in de toekomst om een andersoortig beleid vraagt en de ontwikkelingen in de informatiesector waar afzonderlijke beleidsterreinen steeds meer op elkaar betrokken raken. Het is de vraag of antwoorden op dit type ontwikkelingen gevonden kunnen worden binnen de bestaande beleidsclusters. In een aantal gevallen zullen zij een strategische bezinning vereisen op een meer algemeen niveau.

Transformatie van de nationale staat 6

6.1 Inleiding

ICT verandert de samenleving. Maatschappelijke vraagstukken die de vraag naar overheidsoptreden oproepen, veranderen. Traditionele vraagstukken nemen in betekenis af, terwijl er tegelijkertijd nieuwe rijzen. ICT biedt aan de overheid nieuwe mogelijkheden. De mogelijkheden van de verschillende overheidsniveaus (lokaal, nationaal en internationaal) verschuiven. De implicaties van uitgebreide toepassingen van ICT voor het functioneren van de samenleving en voor de functie van de overheid zijn nu nog maar ten dele zichtbaar. Elk rapport over dit onderwerp heeft onvermijdelijk een wat speculatief karakter.

De raad heeft gepoogd in dit rapport één aspect van de wisselwerking tussen ICT, maatschappelijke veranderingen en het functioneren van de overheid nader te verkennen: welke gevolgen heeft de toepassing van ICT in de samenleving, in het bijzonder waar het gaat om de territoriale dimensie, voor het bestuurlijk handelingsvermogen van de nationale staat? Hierbij gaat het niet om de vraag hoe een nationale overheid zich als instituut kan handhaven in een veranderende context. Het gaat erom te bezien welke maatschappelijk zinvolle taken een nationale overheid in die veranderde context nog moet en nog kan vervullen.

Bij het ontwikkelen van beleid voor maatschappelijke vraagstukken mag in de toekomst niet zonder meer worden uitgegaan van de huidige randvoorwaarden. De ontwikkelingen op het terrein van ICT raken immers tal van facetten van het regeringsbeleid. Bovendien verandert de ontwikkeling van ICT niet alleen de maatschappelijke omgeving – hetgeen op zichzelf al tot nieuwe antwoorden van overheidszijde noopt – maar ook het handelingsvermogen van de staat zelf. Een veranderende maatschappelijke omgeving dreigt te worden benaderd vanuit een verouderd concept van de nationale staat en vanuit verouderde beelden van het handelingsvermogen van de nationale staat. ICT grijpt zo diep in op het maatschappelijk bestel dat ook aan de nationale staat en zijn handelingsvermogen een andere invulling zal (moeten) worden gegeven.

Alvorens nader in te gaan op deze materie, is het goed het begrip 'nationale staat' nader te omschrijven. De nationale staat is hier omschreven als de organisatie die binnen een bepaald grondgebied het legitieme monopolie van geweldgebruik, regelgeving en belastingheffing bezit. De nationale staat heeft de bevoegdheid en het feitelijk vermogen om de bevolking binnen het eigen (nationale) territoir eenzijdig (rechts)verplichtingen op te leggen en om de naleving daarvan, zonodig door middel van geweld, af te dwingen. Zo begrepen wordt de nationale staat doorgaans geassocieerd met soevereiniteit (het genoemde monopolie) en autonomie (het vermogen onafhankelijk van anderen doeleinden te bereiken). Deze nationale staat wordt binnen de eigen grenzen een omvangrijk handelingsvermogen toegedacht. De werkelijkheid is uiteraard vaak anders. Nationale staten zijn vanouds op andere staten betrokken en onderhevig aan ontwikkelingen in die andere staten. In de tegenwoordige tijd is deze betrokkenheid zozeer geïntensiveerd dat hedendaagse staten op vele gebieden hun handelingsvermogen pogen te handhaven door beperking van hun soevereiniteit traditioneel door samenwerking in internationale organisaties en na de Tweede Wereldoorlog in West-Europa door oprichting van de

Europese Gemeenschap, thans Europese Unie, die op grond van de aan haar overgedragen soevereiniteit regels kan stellen en rechtstreeks voor de burgers werkende rechten kan scheppen.

Het begrip van de soevereine staat mag dan aan allerlei beperkingen onderhevig zijn, toch biedt het hier een zinvol uitgangspunt. In de eerste plaats omdat historisch een hechte samenhang is gegroeid tussen de nationale staat, de rechtsmacht, de verantwoording van het overheidsbeleid en het nationale territoir. Ten tweede omdat de nationale staat niet alleen een theoretische, maar ook een normatieve constructie is. Het systeem van het publiek recht en de verwezenlijking van collectieve belangen en voorzieningen is gebaseerd op het bestaan van een nationale staat. Aldus is ook het concept van de democratische rechtstaat fundamenteel gekoppeld aan de nationale staat.

In dit resumerende hoofdstuk wordt eerst de balans opgemaakt: wat mag uit de bevindingen van de hoofdstukken 4 en 5 worden afgeleid (par. 6.2)? Daaruit blijkt dat de gedachte dat het handelingsvermogen van de nationale overheid verandert onder invloed van de voortschrijdende internationalisering en deterritorialisering zowel institutioneel als empirisch steun vindt. Een juist perspectief vergt echter een precisering in drie opzichten. Ten eerste: welk deel van het overheidshandelen wordt erdoor geraakt? Ten tweede: welke mogelijkheden zijn er om eventueel een verlies aan handelingsvermogen van de nationale staat te compenseren? En ten derde: welke behoefte bestaat er aan ordening door de nationale staat binnen de nieuwe context van een internationaliserende en informatiserende samenleving? Het antwoord op deze drie vragen tezamen laat zien dat hier geen sprake is van het einde van de nationale staat. Wel kunnen de veranderingen zo ingrijpend zijn dat gesproken kan worden van een transformatie van de staat, in de zin van wijzigingen in de definiërende kenmerken van het instituut. Het zou goed zijn om hiervoor niet de ogen te sluiten. Wie nu inspeelt op te verwachten ontwikkelingen, zal beter toegerust zijn voor nieuwe opgaven straks. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt derhalve ingegaan op de wijze waarop ontwikkelingen het beste kunnen worden benaderd.

6.2 Het handelingsvermogen onder druk

Veranderingen in de omgeving

Toepassing van ICT leidt tot een dubbele beweging. Enerzijds draagt ICT bij aan verdere internationalisering (elders wel aangeduid als globalisering): door ICT krimpen afstanden verder en vervagen territoriale grenzen. Anderzijds kan ICT bijdragen aan een toenemende betekenis van het lokale niveau (mede doordat het met ICT meer mogelijk wordt het grootschalige kleinschalig te organiseren). Zowel ten aanzien van het economisch verkeer als ten aanzien van de cultuur worden deze processen van schaalvergroting en van schaalverkleining kort toegelicht.

Binnen het *economisch verkeer* leidt de toepassing van ICT onder meer tot een verlaging van transportkosten, hetgeen een stimulans betekent voor internationale handel. Verder draagt ICT bij aan processen, zoals verkorting van productcycli, waardoor ondernemers wel worden gedwongen hun afzetmarkten te vergroten en deze ook buiten het eigen land te zoeken. Ook heeft ICT al een enorme impuls gegeven aan de internationalisering van de financiële markten. Op veel gebieden dalen de transactiekosten en materiële investeringen worden steeds sneller over de aardbol verschoven. Ten slotte ondersteunt de toepassing van ICT een verandering in de organisatie van de productie. Nationale en multinationale ondernemingen transformeren in netwerkorganisaties, welke ontwikkeling op zichzelf weer het internationale economische verkeer aanzienlijk stimuleert. Toepassing van ICT en de netwerkeconomie leiden tot nieuwe vestigingspatronen van bedrijvigheid. Afstand wordt minder

belangrijk en de kwaliteit van de lokale omgeving wordt belangrijker. Bedrijven die deel uitmaken van internationale netwerken organiseren zich in kleine lokale clusters. Aldus wordt grootschaligheid hier kleinschalig georganiseerd, waarbij sociale, culturele en andere maatschappelijke factoren belangrijker worden ten koste van economische factoren voor de patronen van vestiging en bedrijvigheid.

ICT heeft ook op het gebied van de *cultuur* tot gevolg dat de grenzen verder vervagen. Enerzijds heeft dit een verdergaande homogenisering van cultuur op internationale schaal tot gevolg. Normen en waarden kunnen wereldwijd worden uitgewisseld. Burgers komen gemakkelijker in contact met culturen van elders. Dit neemt overigens niet weg dat in die ene wereldcultuur de culturele waarden van een bepaald land, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, in velerlei opzicht dominant kunnen zijn. Anderzijds biedt de technologie de mogelijkheid om ook wereldwijd meer contact te zoeken met 'gelijkgestemden'. Nieuwe mogelijkheden voor identificatie en voor culturele differentiëring, ook buiten de eigen landsgrenzen, doen zich voor, waardoor grensoverschrijdende nieuwe culturele deelgemeenschappen kunnen ontstaan. Waar nabijheid vroeger bepalend was voor het ontstaan van lokale gemeenschappen, biedt tegenwoordig toenemende bereikbaarheid meer en meer mogelijkheden voor zulke (virtuele) gemeenschappen. Daarnaast zien we vormen van regionalisering en 'lokalisering' die een reactie zijn op het proces van internationalisering. Impulsen tot internationale homogenisering worden daar beantwoord met een hang naar het cultureel eigene.

Veranderend handelingsvermogen van de nationale staat

Op zich hoeven deze processen van schaalvergroting en schaalverkleining de nationale staat nog niet te veranderen. Wel veranderen zij de omgeving van de nationale staat en daarmee op termijn ook zijn handelingsvermogen. Het gaat hier om ontwikkelingen die in beginsel niet totaal nieuw zijn, maar die nu dermate ver voortschrijden dat zij het vermogen raken van de nationale staat om die omgeving te ordenen en te sturen. Burgers en bedrijven kunnen door die ontwikkelingen meer mogelijkheden krijgen om het beleid en de (rechts)verplichtingen van de nationale staat te ontlopen. Afwijkend nationaal beleid zal door de internationalisering onbedoelde en onverwachte gevolgen kunnen hebben; beleidsconcurrentie stelt *sowieso* grenzen aan de beschikbare beleidsopties.

Naast deze 'kwantitatieve' sprong in de ontwikkelingen, is er sprake van een 'kwalitatieve' sprong. Door de toepassing van ICT krijgen afstand en tijd een andere betekenis, omdat het steeds eenvoudiger zal worden wereldwijd activiteiten te ontplooien *zonder feitelijke verplaatsing*. In dit opzicht lijkt er sprake van een trendbreuk. In het proces van schaalvergroting en internationalisering ging het tot dusver vooral om het beter en sneller overbrugbaar maken van afstand en ruimte, grotendeels bij behoud of zelfs toename van fysieke verplaatsing. Nu maakt ICT het veel eenvoudiger een actie te laten plaatsvinden binnen het territoir van de ene nationale staat of zelfs tegelijkertijd in meerdere staten, terwijl de actor zich ('thuis') binnen het territoir van een andere nationale staat bevindt.

Hier wordt de soevereiniteit van nationale staten, het monopolie tot het stellen van regels binnen het eigen territoir, uitgedaagd. Dit monopolie veronderstelt dat eenduidig is waar een handeling wordt verricht en wie daar waarop kan worden aangesproken. Het veronderstelt daarom dat actor, actie en gevolg in een kenbaar en toedeelbaar verband tot elkaar staan; hetgeen veelal het geval zal zijn in geval van geografische nabijheid. Het duidelijkst is dit het geval in het strafrecht met zijn sterk territoriale inslag [1].

1] M.H. Hirsch Ballin en A.J.C. de Moor-Van Vugt, 'Rechtshandhaving op een grenzenloze markt'; in: R.A.J. van Gestel en Ph. Eijlander, *Markt en wet*; Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, blz. 135-148.

De kern van het probleem is hier gelegen in de afnemende betekenis van de nationale schaal voor het maatschappelijk verkeer, waar de rechtsmacht en de legitimiteit van nationale overheden, naar in hoofdstuk 4 is beschreven, sterk aan territoir gekoppeld zijn. Deze territoriale bepaaldheid geldt het sterkst waar recht en wet als dwingende beleidsinstrumenten worden gehanteerd, maar ook bij andere beleidsinstrumenten geldt dat de democratische legitimatie voor het overheidshandelen binnen het territoir van de nationale staat ligt. Mede hierdoor is de politieke en beleidscontext van de overheid, ondanks internationalisering, nog steeds overwegend nationaal van karakter. Landelijke verkiezingen staan vrijwel geheel in het teken van nationale thema's, of althans van thema's die door de burgers in termen van nationale belangen worden gezien en begrepen. Internationalisering lijkt in verkiezingsprogramma's voornamelijk betrekking te hebben op 'buitenlandse zaken'.

Waar functioneren en functies van de staat zo nauw verweven zijn met territoir, bestuursgebied en grenzen, hebben veranderingen in de schaal van het maatschappelijk leven ingrijpende gevolgen voor de instituties van nationale staat en recht. Territoir als politiek, sociaal en economisch integratiekader en als basis voor het functioneren van de overheid, boet in dat geval aan waarde in. Het gaat hier niet alleen om een *instrumenteel probleem* – de staat kan minder –, maar ook om de mogelijkheid dat door veranderingen in de schaal van het maatschappelijk leven tevens de *legitimiteit* van de nationale staat afbrokkelt. Zo werd in hoofdstuk 5 betoogd dat de sociale zekerheid en de belastingheffing gemeen hebben dat de heffingsgrondslag door internationalisering en deterritorialisering onder druk komt te staan. Daarmee kan het moeilijker worden herverdeling toe te passen via de belastingheffing en 'goede risico's' te laten meebetalen aan de verzekering van de 'slechte risico's'. Een systeem dat blootstaat aan toenemende ontwijkingsmogelijkheden zal op termijn moeilijk houdbaar blijken. Internationalisering en deterritorialisering van het economisch verkeer kunnen het voor steeds meer burgers mogelijk en aantrekkelijk maken niet langer hoge tarieven te betalen in Nederland. Wanneer de 'bovenste' 10 procent afhaken, zal het systeem onvoldoende legitimiteit behouden om in tact te blijven.

Internationalisering zal op zich stelsels van sociale zekerheid en zorgvoorziening niet meteen onder druk zetten, maar wel vragen oproepen aangaande de betaalbaarheid van deze stelsels en zo aan veranderingen bijdragen. Voor het deel van de sociale zekerheid waar verzekering belangrijker is dan herverdeling, kan de band tussen betalen voor een brede risicodekking en genieten verder worden aangehaald. Overheidsinterventie is dan minder nodig. Toch bestaat het gevaar dat de goede risico's via bijvoorbeeld de constructie van zelfstandig ondernemerschap zo massaal uit de werknemersverzekeringen vertrekken, dat verzekeren voor de achterblijvers niet meer mogelijk is. In de sfeer van de (particuliere) ziektekostenverzekeringen wordt herverdelen eveneens minder mogelijk, terwijl dit meer nodig lijkt, omdat de risico's van verzekerden steeds beter bekend raken. Op termijn zouden buitenlandse aanbieders zich op de binnenlandse markt kunnen manifesteren zonder gebondenheid aan Nederlandse regels. Dit was de reden voor de raad om eerder een algemene basisverzekering voor ziektekosten te bepleiten [2].

Waar nabijheid wordt vervangen door bereikbaarheid, kan op zichzelf ook de sociaal-culturele integratie in de maatschappij kwestieus worden. Naar in hoofdstuk 5 is aangegeven kan op dit gebied echter een actief nationaal en internationaal beleid worden gevoerd, waarbij ook nieuwe instrumenten voor sociaal-culturele integratie kunnen worden uitgeprobeerd.

2] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Volksgezondheidszorg;* Rapporten aan de Regering, nr 52, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997.

6.3 Ontwikkelingen in perspectief

Naar in de inleiding van dit hoofdstuk is geschreven is een precisering in drie opzichten nodig om ontwikkelingen in perspectief te krijgen. Ten eerste: welk deel van het overheidshandelen wordt erdoor geraakt? Ten tweede: welke mogelijkheden zijn er om een eventueel verlies aan handelingsvermogen van de nationale staat te compenseren? Ten derde: welke behoefte bestaat er aan ordening door de nationale staat binnen de nieuwe context van een internationaliserende en informatiserende samenleving? In deze paragraaf wordt op deze vragen ingegaan.

Internationalisering en deterritorialisering houden niet in dat de nationale staat in de toekomst zonder werk zal zitten. Een deel van het maatschappelijk verkeer zal ook bij een intensieve toepassing van ICT in de samenleving plaatsgebonden blijven. Een aantal menselijke activiteiten (bijv. in de lokale dienstverlening) zullen zich nauwelijks lenen voor internationalisering en deterritorialisering. Een deel van het maatschappelijk verkeer, en daarmee een deel van het overheidshandelen, zal *niet* door internationalisering worden geraakt. Hier staat tegenover dat de internationalisering van andere activiteiten voor de nationale staat grote consequenties kan hebben. Bovendien treft de internationalisering niet een marge van burgers en bedrijven, maar een marge van de activiteiten van nagenoeg alle burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven zullen voor een belangrijk deel nationaal georiënteerd blijven, maar dezelfde burgers en bedrijven zullen meer en meer internationaal gaan opereren.

Om in te spelen op de veranderende omgeving kunnen instrumenten worden aangepast. Te denken is aan achtereenvolgens veranderingen in het recht, een verschuiving naar andere types van overheidsinterventie en intensivering van de interstatelijke samenwerking.

Veranderingen in het recht
Waar staat, recht en territoir nauw aan elkaar gekoppeld zijn, is het de vraag of dit steeds noodzaak is. Houdt een afnemende maatschappelijke betekenis van territoir ook steeds een afnemende betekenis in van recht en overheid, of laten zich juridische concepten ontwikkelen die hier minder gevoelig voor zijn? In hoofdstuk 4 is in dit verband gewezen op ontwikkelingen, zoals de geleidelijke internationale harmonisatie van recht, een nieuwe invulling van het zogeheten 'comitas-beginsel' en een bredere aanvaarding van juridisch pluralisme. Het klassieke comitas-beginsel houdt in dat iedere staat de plicht heeft om in geval van conflicterende jurisdicties zowel het eigen belang als dat van de andere staat in ogenschouw te nemen. Daarbij dient na een onderlinge vergelijking het rechtsregime en de jurisdictie van die staat voor te gaan, waarvan het belang het grootste is. In het meer recente concept van 'positive comity' wordt aan dit beginsel een actievere invulling gegeven: wederzijdse ondersteuning van en vrijwillige samenwerking tussen staten en andere actores over de grenzen heen om een als gemeenschappelijk ervaren probleem op te lossen. Bij juridisch pluralisme is de rechtseenheid niet langer gedacht in termen van uniformiteit en gelijkheid, maar in een open constructie, waarin onderscheiden rechtssferen op gelijkwaardige basis kunnen interacteren en naar elkaar verwijzen.

Hiernaast is een verschuiving van het territorialiteitsbeginsel naar het personaliteitsbeginsel denkbaar. Dit personaliteitsbeginsel is geen onbekend fenomeen. In het familie- en huwelijksrecht is het zelfs al lange tijd het uitgangspunt. De moslim die elders legaal met meer vrouwen is getrouwd, blijft ook hier geldig getrouwd en zal niet voor bigamie worden vervolgd. Niettemin zijn hier wel problemen te voorzien. Op veel andere terreinen is toch minder goed denkbaar dat in Nederland recht alleen van toepassing is op mensen met een

Nederlands paspoort. Ten minste zal dit niet bijdragen aan de integratie binnen het Nederlandse territoir.

Bij het vinden van andere dan territoriale aanknopingspunten voor de toepassing van wet en recht op menselijke activiteiten gaat het niet alleen om theoretische vragen, maar ook om praktische problemen van handhaving. Burgers laten zich in de regel nog wel lokaliseren, maar hun 'gedeterritorialiseerde' activiteiten wellicht veel minder. Dat iemand inkomen verwerft in het internationale verkeer laat zich bijvoorbeeld wellicht nog vaststellen, maar waar dit verworven is, wat de omvang daarvan is en wat de bron zijn lastige vragen. Ook als gedeterritorialiseerde transacties 'aanlanden' in de vorm van een fysiek product, kan de massaliteit van goederenstromen over 'open grenzen' het zicht hierop belemmeren.

Achter deze praktische problemen gaat het fundamentele gegeven verscholen, dat het recht misschien nog wel 'losgekoppeld' kan worden van een bepaald territoir, maar de overheidsmacht die nodig is om de naleving van het recht te verzekeren, veel minder. Handhaving vereist dat de feitelijke mogelijkheid, de bevoegdheid hiertoe en de reikwijdte van de toepasselijke rechtsregels samenvallen. Waar afstand en grenzen een beperkend effect hebben op activiteiten en verplaatsing, kan dat in de regel verzekerd worden binnen de nationale staat of door samenwerking tussen staten.

Om meerdere redenen is het te verwachten dat de regels zich meer zullen richten op de 'voorwaarden voor deelname'. Wie profijt van de nationale overheid wil trekken, zal zich aan bepaalde regels moeten houden. Naar verwachting zal ook meer op zelfregulering moeten worden vertrouwd. "Op wetgevingsniveau dient in dat geval volstaan te worden met een aantal zeer algemeen geformuleerde normen en waarborgen. In een dergelijke benadering faciliteert de overheid door richtlijnen te geven waarlangs actoren binnen de verschillende maatschappelijke sectoren tot zelfregulering kunnen overgaan" [3]. Dat hiermee ook voor de burger veel verandert, moge duidelijk zijn. De begrippen rechtszekerheid en uniformiteit, zo nauw verbonden met de nationale rechtsstaat èn met de nationale verzorgingsstaat, zullen een andere inhoud krijgen.

Andere typen overheidsinterventie
Waar het recht geen oplossing meer biedt, kunnen andere vormen van overheidsinterventie aan gewicht winnen. Tussen nationale staten en maatschappelijke partijen kunnen andere bindingen ontstaan. Transactie zal daarbij een belangrijkere plaats innemen dan momenteel het geval is. Aan bepaalde rechten zullen voorwaarden worden verbonden. Het verzekeringsprincipe kan in belang toenemen. De relaties tussen staten en maatschappelijke partijen kunnen dus in het algemeen 'horizontaler' worden.

In het algemeen zal de overheid ook zelf profijt kunnen trekken van de toepassing van ICT, onder andere door grotere mogelijkheden voor koppeling van bestanden, met name over de landsgrenzen heen. Hoewel het niet eenvoudig zal zijn op deze wijze greep op delicten te krijgen (de delinquent zit ook niet stil; het gevaar bestaat dat overheden proberen de 'vorige oorlog' te winnen), zal ICT ook in de bestrijding van internationale criminaliteit wellicht goede diensten kunnen bewijzen. Het is mogelijk dat in dat geval de privacywetgeving zal moeten worden versoepeld.

3] J.E.J. Prins en R.W. van Kralingen, 'De invloed van informatie- en communicatietechnologie op het recht'; in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie*; WRR Voorstudies en achtergronden V98, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997, blz. 105-123.

aanleggen van wegen, het realiseren van een werkelijk goed openbaar vervoer, het behoud van de natuur, het organiseren van de thuiszorg, enzovoort.

6.4 Het belang van een open benadering

In het algemeen zal de congruentie tussen publiek gezag, recht en burgers binnen een gegeven territoir in de 'internationale-netwerkwereld' haar vanzelfsprekendheid verliezen, terwijl deze aanname wel een fundament is van de nationale staat. Deels herleeft zij op een kleinere schaal op basis van andere aanknopingspunten (denk aan wonen en de kwaliteit van leefomgeving): ICT geeft impulsen aan processen van decentralisatie en schaalverkleining. Deels herleeft zij op internationale schaal, waar ICT een extra impuls geeft aan samenwerking tussen nationale staten.

Of uiteindelijk sprake zal zijn van winst of van verlies, is niet op voorhand duidelijk. Ten eerste zal een afweging moeten worden gemaakt tussen het afnemend handelingsvermogen en de nieuwe mogelijkheden voor nationale ordening en sturing enerzijds en de veranderende behoefte aan ordening en sturing door nationale staten anderzijds. Welke mogelijkheden zijn er om een eventueel verlies aan handelingsvermogen te compenseren? Welke behoefte bestaat er aan ordening en sturing door nationale staten in de toekomstige 'internationale-netwerkwereld'?

Ten tweede zal het uiteindelijke saldo mede worden bepaald door de wijze waarop door de nationale overheden wordt ingespeeld op de veranderingen. Wezenlijk is daarbij dat wordt onderkend dat niet alleen de maatschappelijke omgeving en vraagstukken veranderen onder invloed van ICT, maar ook de functie en het handelingsvermogen van de overheid. De veranderingen beoordelen vanuit de bestaande mogelijkheden en de gangbare concepten, leidt tot een reactie die vooral gericht is op herstel van bestaande mogelijkheden en tot symptoombestrijding. Ook de staat zoals wij die momenteel kennen, is ontstaan uit transformatie onder invloed van sociale, economische en technische veranderingen en is geen eindpunt.

Oplossingen komen er altijd. Ook zonder overheidsbeleid zal de samenleving zich ordenen en zal de nationale staat zich transformeren. De vraag is hier echter of de staat zich transformeert met alerte en doordachte oplossingen, of zich speelbal laat maken van de ontwikkelingen. Om die reden is het zinvol niet voor een defensieve maar voor een *open benadering* te kiezen als het gaat om de gevolgen van ICT binnen de samenleving. Wie de verandering van de maatschappelijke omgeving defensief benadert, loopt het gevaar de noodzakelijke transformatie van de nationale staat niet op de gewenste wijze vorm te geven.

Een defensieve benadering die aan bestaande concepten vasthoudt, is vooral een benadering die de negatieve aspecten in beeld brengt, waardoor de discussie te veel gevoerd zal worden in termen van 'het einde van ..'. Ten aanzien van de democratie leidt een dergelijke benadering tot het krampachtig vasthouden aan het primaat van politieke democratie en ontneemt zij het zicht op nieuwe vormen van democratie, die mede door ICT mogelijk zouden kunnen worden. Ten aanzien van het recht leidt een defensieve benadering tot het vasthouden aan de staat als enige rechtsbron, waardoor het afnemend handelingsvermogen van de nationale staat ten onrechte centraal komt te staan. Cultureel leidt een defensieve benadering tot protectionisme en zij ontneemt burgers daarmee nieuwe kansen.

Een open benadering zet de ontwikkelingen in een breder perspectief, verdisconteert op bovensectoraal niveau de geschetste contextverandering en zoekt op flexibele wijze naar nieuwe evenwichten tussen fundamentele uitgangs-

punten. Daarbij wordt goed onderscheiden wat de nationale staat *kan* en wat die staat in de nieuwe context *moet* doen. Soms is versterking van de huidige interventie aangewezen, soms moeten bestaande interventietypes anders worden gehanteerd, soms moet worden overgegaan op een geheel ander type interventie (met name is een verschuiving van juridische naar feitelijke interventies te verwachten) en soms moet de overheid *tout court* terugtreden.

Bij het vinden van nieuwe evenwichten zal er soms onvermijdelijk sprake zijn van een uitruil tussen fundamentele principes. De eerst voor de hand liggende uitruil hier betreft een vernieuwd handelingsvermogen van de nationale staat door middel van interstatelijke samenwerking ten koste van de nationale autonomie. Maar ook op deelterreinen zijn goede voorbeelden van dergelijke *trade-off's* te bespeuren. Op het terrein van de belastingheffing is een verschuiving te verwachten van de vigerende juridische benadering naar een meer economische benadering, waarbij de nationale staat zeer wel in staat blijft voldoende belastingopbrengst te genereren. Bij het verwerven van belastingen zal wellicht behoefte bestaan aan een uitgebreidere informatievergaring, die moet worden afgewogen tegen bescherming van de privacy.

Ook op het terrein van de organisatie van de solidariteit doen dergelijke trade-off's zich voor. Hier dient rechtvaardigheid samen te gaan met doelmatigheid en handhaafbaarheid. Hier staat ook het verzekeringsprincipe (met onbekende kansen) tegenover het solidariteitsprincipe (met ongelijke kansen). Bij dergelijke keuzen gaat het niet om het ene of het andere principe, maar om de overgang tussen beide. Wie probeert vast te houden aan het bestaande, loopt vooral het risico tussen de wal en het schip te geraken. Het onder ogen zien van deze noodzakelijke uitruil en verschuivingen op een meer fundamenteel niveau is wellicht het meest essentiële van de hier voorgestelde open benadering.

Het bestaande instrumentarium zal niet meteen in de komende jaren al ontoereikend zijn. Zeker in dit geval is het echter beter om op een verdere toekomst te zijn voorbereid. De standaardreactie van 'meer van hetzelfde' (meer wetgeving, meer handhaving, enz.) zal contraproductief zijn.

Samenwerking tussen staten

Het afnemend handelingsvermogen van de nationale staat kan tot op zekere hoogte door interstatelijke samenwerking worden gecompenseerd. Het voorbeeld is al genoemd van de Europese Unie, die op grond van de aan haar overgedragen soevereiniteit regels kan stellen en oplossingen kan bereiken op een niveau dat de nationale staten te boven gaat.

Te verwachten valt dat verdere internationalisering van het maatschappelijk verkeer in een aantal opzichten aanleiding tot een verdere ordening zal zijn. Er zal meer behoefte kunnen ontstaan aan internationale ordening en sturing naarmate burgers en bedrijven van afzonderlijke landen meer op elkaar betrokken raken. Naarmate normen en waarden internationaal verder homogeniseren, zal internationale samenwerking ook worden vergemakkelijkt.

Intensivering van internationale samenwerking vormt op zichzelf geen trendbreuk. Het is de voortzetting van het proces waarbij op tal van terreinen bevoegdheden in de loop van de eeuwen van een lokaal niveau eerst naar een regionaal en vervolgens naar een nationaal niveau zijn 'getild'. Twee kanttekeningen moeten hier wel worden gemaakt. In de eerste plaats wordt het formuleren en handhaven van beleid moeilijker naarmate er meer staten in de samenwerking worden betrokken. In de tweede plaats geldt dit te meer als er sprake is van deterritorialisering, dus het uitgangspunt vervalt dat activiteiten van burgers of ondernemers zich *ergens* afspelen waar de normstellende en -handhavende overheid zeggenschap kan hebben over het handelend subject, activiteit en gevolg. Of het nu om het territoir van één staat gaat of om het gezamenlijke territoir van meer staten, maakt in dit geval principieel niet uit.

Wellicht zal interstatelijke samenwerking in de toekomst vooral een transgouvernementeel en functioneel karakter dragen. Vertegenwoordigers van nationale staten zullen dan pogen tot afspraken en gezamenlijke gedragslijnen te komen die aan een internationale ordening bijdragen, zoals bij het toezicht op het kapitaalverkeer en op het verzekeringswezen of zoals ook bij rechters die meer met elkaar in contact treden en in hun denken naar elkaar toegroeien. Erkenning van elkaars soevereiniteit en het afstand houden van elkaars nationale regelgeving, kan dan uitgroeien tot samenwerking, waarbij andere landen worden geattendeerd op inbreuken op hun jurisdictie. In een dergelijk systeem van functionele samenwerking zouden de nationale staten hun spilpositie kunnen blijven behouden, op zijn minst als de vertegenwoordiger van de eigen burgers in het interstatelijke verkeer. De nationale staat kan in een dergelijk model redelijk overeind blijven, indien de interstatelijke samenwerking ook de eigen nationale wetgeving ondersteunt.

Wat hebben we nog nodig?

Het handelingsvermogen van nationale staten mag in een internationaliserende en informatiserende omgeving afnemen, er zijn naar verwachting ook mogelijkheden om een eventueel verlies op te vangen of zelfs geheel te compenseren. Een beoordeling van winst en verlies hangt ten slotte af van de behoefte aan sturing en ordening door de nationale staat in een toekomstige samenleving, oftewel van de gewenste ordening van het publieke domein.

Op dit moment is niet te voorzien welke ordening van het publieke domein in de toekomst gewenst zal zijn. Wel valt uitgaande van de huidige beleidsdoeleinden de vraag te stellen hoeveel overheidsingrijpen in de toekomstige beleidsomgeving nog nodig zal zijn. Door de internationalisering van het maatschappelijk verkeer worden sommige doeleinden immers in de toekomst ook buiten een actief interveniërende overheid om bereikt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor een adequate marktwerking: de internationale omgeving stimuleert marktwerking waar eerder een dergelijke stimulans veel meer van de nationale staten moest uitgaan.

Met de vigerende beleidsdoeleinden als uitgangspunt is het zinvol een viertal situaties te onderscheiden, zoals hoofdstuk 5 heeft geleerd:

Tabel 6.1 Classificatieschema

A	onverminderd mogelijk; onverminderd nodig	B	onverminderd mogelijk; minder nodig
C	minder mogelijk; onverminderd nodig	D	minder mogelijk; minder nodig

Het belang van dit (heuristische) schema ligt in de mogelijkheid toekomstige probleemvelden te traceren en tevens te beperken. Problematisch zijn immers alleen die situaties waarin de nationale staat inboet aan handelingsvermogen, terwijl de behoefte aan optreden volstrekt niet afneemt (situatie C), en die situaties waarin het handelingsvermogen van de nationale staat niet afneemt, terwijl er inmiddels minder behoefte aan overheidsoptreden is (situatie B). Aldus helpt het schema bij een selectieve beleidsaanpak. De twee overige situaties, waarin per saldo de positieve ontwikkelingen overheersen, vergen minder beleidsmatige aandacht.

Het classificatieschema helpt een te beperkte kijk te voorkomen op de ontwikkelingen ten gevolge van ICT. Het schema verduidelijkt immers ook dat op sommige terreinen sprake kan zijn van weinig ICT-invloed op het handelingsvermogen van de overheid. Daarnaast zal op een aantal terreinen de noodzaak tot overheidsoptreden ten gevolge van ICT afnemen. Wie zich te veel fixeert op die terreinen waarop het handelingsvermogen van de nationale staten afneemt terwijl wel behoefte aan overheidsoptreden blijft bestaan, gaat ten onrechte aan die andere ontwikkelingen voorbij.

In de lijn van het schema heeft de inventarisatie van verschillende beleidsterreinen in hoofdstuk 5 aan het licht gebracht dat voor de meeste beleidsdoelstellingen zowel de mogelijkheden voor beleid als de vraag naar beleid veranderen door ICT. Deze veranderingen lopen lang niet in alle gevallen gelijk op. Waar het bijvoorbeeld gaat om het organiseren van verschillende vormen van solidariteit, lijkt ICT de mogelijkheden van het bestaande instrumentarium (wellicht ernstig) in te perken, terwijl de vraag naar dit beleid niet lijkt af te nemen (situatie C). Hiertegenover staan terreinen waarop ICT de samenleving zodanig verandert dat bepaalde beleidsdoelen worden bereikt zonder dat de overheid zich hiervoor nog specifiek hoeft in te zetten. Bijvoorbeeld waar het gaat om subsidies en het verlenen van belastingvoordelen, biedt ICT mogelijkheden om een veel rijker palet aan 'goede' doelen te bedienen, terwijl de noodzaak daarvan afneemt (situatie B). In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld ook om het scheppen van de fysieke infrastructuur voor bedrijfstakken die geen spilfunctie meer hebben.

Minder kwestieus zijn de ontwikkelingen van het type A en D. De verregaande, beschermende regulering van het midden- en kleinbedrijf is in de toekomst niet meer mogelijk, maar ook niet meer nodig of zelfs gewenst. Hetzelfde geldt voor het structureel waarborgen van pluriformiteit door de nationale overheid. In vele gevallen zal met een meer aanvullend beleid kunnen worden volstaan. Taken die wel blijvend nodig, maar ook mogelijk zijn (zij het soms met gebruik van geheel andere instrumenten), betreffen bijvoorbeeld de zorg voor de immateriële infrastructuur, met name het algemeen vormend onderwijs, de stimulering en bevordering van samenwerking van in Nederland verankerde bedrijven, het anderszins versterken van het aanbod op de arbeidsmarkt, het ordenen van de ruimte, het bouwen van woningen en het

Bijlagen

A. Marktordening
B. Geld
C. Belastingheffing
D. Solidariteit
E. Cultuur

Marktordening A

A.1 Inleiding

Informatie- en communicatietechnologie geeft, zoals reeds eerder gesteld, de internationalisering van het maatschappelijke verkeer een dynamiserende impuls. De territoriale gebondenheid van economische activiteiten neemt verder af. Dit blijft niet zonder gevolgen voor het handelingsvermogen van de overheid. Voor een aantal beleidsvelden zullen deze gevolgen nader in kaart worden gebracht. In deze bijlage staat het marktordeningsbeleid centraal. Nagegaan zal worden in hoeverre internationalisering en deterritorialisering het marktordeningsbeleid van de overheid parten speelt, in positieve zin doordat het marktordeningsbeleid erdoor in belang toeneemt of in negatieve zin doordat het marktordeningsbeleid erdoor ondermijnd wordt. Bij uitstek op elektronische markten zijn de mogelijkheden om marktactiviteiten te deterritorialiseren groot. Daarom zal de analyse zich ook op dit soort markten toespitsen. Nu staan dergelijke markten over het algemeen nog in de kinderschoenen en is het marktordeningsbeleid daarvoor nog weinig uitgekristalliseerd.

Een voorspoedige economische ontwikkeling is afhankelijk van een soepele marktwerking en die marktwerking is op haar beurt gebaat bij een deugdelijk marktordeningsbeleid. Marktordening is geen scherp afgebakend beleidsveld. *Grosso modo* valt het uiteen in de volgende vier terreinen:

- marktgarantie; dit richt zich op het handhaven van de basale voorwaarden voor het functioneren van de markt zoals de handhaving van het eigendomsrecht en van het transactierecht. Voor de aansprakelijkheid van de marktpartijen zijn met name voor bedrijven rechtsvormen gedefinieerd en het betalingsverkeer is afhankelijk van het gebruik van wettige betaalmiddelen;
- waarborgen van marktwerking; hiervoor wordt het mededingingsbeleid gevoerd dat er toe dient het misbruik van machtsposities op de markt tegen te gaan. Onderdeel van het mededingingsbeleid is ook het concentratiebeleid dat dient te voorkomen dat overmatige machtsposities ontstaan;
- stimulering van marktontwikkeling; dit betreft ondermeer het innovatiebeleid en het technologiebeleid. Daaraan verwant zijn het octrooibeleid en het standaardiseringsbeleid. Marktontwikkeling wordt ook bereikt door deregulering en flexibilisering;
- handhaving van het algemeen belang in de markt; dit heeft betrekking op de externe effecten van de marktwerking. De overheid voert beleid om dergelijke effecten tegen te gaan of om ze in de marktwerking te internaliseren.

A.2 ICT en marktordening

A.2.1 Marktgarantie

Zonder elementaire rechtsbeginselen komt geen markt van de grond. Als eigendomsrechten niet gerespecteerd worden, is er geen grond voor het drijven van handel. Autarkie en roof geven dan de toon aan. Eigendomsrechten zijn dus essentieel voor het bestaan van een markt. Verder moeten de transacties die op de markt worden aangegaan ook daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht. Het aangaan van een transactie brengt verplichtingen van levering en van betaling met zich mee. Daarbij zullen de betaalmiddelen aan een overeengekomen standaard dienen te voldoen. Voor de aanspreekbaarheid van een marktpartij is het bovendien nuttig dat het zich in een model schikt waaraan duidelijke rechten en verplichtingen zijn verbonden. Marktgarantie richt zich bovenal op deze elementen die immers aan de basis liggen van elke economische transactie.

Naast deze basale garantie is in veel gevallen ook de aard van de levering aan een zekere bescherming onderhevig. Terwijl de overheid de handhaving van eigendomsrechten en de naleving van de transactionele verplichtingen zonder meer tot haar taak rekent, is de overheidstaak met betrekking tot de integriteit en de kwaliteit van de levering minder evident. Het onderscheid tussen oplichting en miskoop is niet altijd helder. Toch zijn de marktpartijen over het algemeen gebaat bij de bewaking van de productkwaliteit. In de sfeer van de zelfregulering is op dit gebied veel geregeld. Branche-organisaties, certificeringsystemen en merknaamreputatie hebben een duidelijk regulerende functie. Maar ook de overheid doet met toezichthoudende instanties en standaardisering een duit in het zakje om de productie kwalitatief op niveau te houden.

De internationalisering van de economie is er op zich het bewijs van dat de meest basale marktbeginselen breed onderschreven worden. Dat neemt niet weg dat er in het proces van internationalisering van markten ontsporingen voorkomen met name daar waar nieuwe markten worden betreden en de rechtsnormen soms minder hard zijn. Waar het gaat om de uitoefening van eigendomsrechten geeft de situatie rond het intellectuele eigendom, zoals technologische kennis, industrieel ontwerp, handelsmerken, auteursrechten en dergelijke, vaak aanleiding tot problemen. In het kader van de WTO is onlangs de Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) gesloten, waarin een regeling is getroffen voor de bescherming van het intellectueel eigendom in de internationale handel. Daarmee is een basis gelegd om de ontvreemding van intellectueel eigendom tegen te gaan.

Elektronische markten verdienen nadere aandacht. Op een elektronische markt komt een transactie op een virtuele in tegenstelling tot een fysieke marktplaats tot stand. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van computernetwerken waarmee de verbeelding van de marktplaats wordt geprikkeld. Nu de verbreiding van zulke elektronische netwerken nationaal en internationaal een vlucht heeft genomen, lijkt de opkomst van dergelijke virtuele of elektronische markten onstuitbaar. Het voordeel van dergelijke markten is de snelheid waarmee transacties tot stand kunnen komen en het gemak waarmee de geografische afstand overbrugd wordt. Op dergelijke markten kunnen zowel goederen als diensten verhandeld worden, materieel en immaterieel. Voor informatiediensten hoeft het elektronisch netwerk niet alleen te dienen als communicatienetwerk voor het tot stand brengen van de transactie, maar kan ook het transport van de te leveren producten via het netwerk plaatsvinden.

De directe territoriale binding van elektronische markten kan gering zijn. Dit is afhankelijk van de wijze waarop het communicatienetwerk dat voor de elektronische markt als medium dient, is opgezet. In een netwerk van netwerken als het Internet, dat strikt genomen weinig meer is dan een wereldwijd verbreid protocol waarlangs verschillende netwerken met elkaar verbonden worden, heerst een open regime. Netwerken overal ter wereld, mits zij gebruik maken van de juiste communicatieprotocollen, kunnen hier op aanhaken, ook netwerken die onder de invloedsfeer van coulante overheden vallen. Verder kunnen commerciële activiteiten over verschillende locaties op dit supernetwerk gespreid worden. Zij kunnen bovendien snel, zo niet razendsnel, van locatie wisselen. Voorzover overheden al van zins zouden zijn hun invloed te doen gelden op de activiteiten die op dit supernetwerk plaatsvinden, zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt. Voor actoren die zich actief aan de overheidsinvloed trachten te onttrekken is de kans dat zij daadwerkelijk bij de les gehouden zullen worden gering. Overigens hebben overheden zowel in Amerika als in Europa onlangs besloten de ontwikkeling van elektronische markten zo weinig mogelijk door restrictief beleid te frustreren [1].

1] U.S. Government, *A Framework for Global Electronic Commerce*; http://www.iitf.nist.gov/eleccomm, 1997.

Met de marktgarantie op elektronische markten is een aantal specifieke aspecten verbonden. Daarbij is een onderscheid te maken tussen de bescherming van de marktpartijen tegen elkaar en de bescherming van de marktpartijen tegen derden en van derden tegen de marktpartijen. Doordat op elektronische markten afstand als barrière grotendeels wegvalt, is er in principe een zeer ruime keuze van aanbieders. Men zou kunnen zeggen dat door het gebruik van elektronische netwerken de markt transparanter wordt [2]. Dit betekent echter niet zonder meer dat de bewegingsvrijheid om van de ene aanbieder naar de andere over te stappen toeneemt. Voor het aangaan van een transactie is een zekere vertrouwensbasis tussen aanbiedende en vragende partij noodzakelijk. Er gaat tijd overheen voordat een dergelijke vertrouwensbasis rechtstreeks ontstaat. De vragende partij kan zijn vertrouwen ook ontlenen aan het marktoverzicht van vertrouwenwekkende onafhankelijke partijen of aan een reputatie van de aanbiedende partij. Kenmerkend voor de benodigde vertrouwensbasis, of deze nu direct of indirect is opgedaan, is dat er tijd overheen gaat voordat zich hier verschuivingen voordoen. Daar komt nog bij dat de betrouwbaarheid van een leverancier via een elektronisch netwerk moeilijk af te tasten is. Informatiescheefheid speelt parten op elektronische markten. Het ligt daarom voor de hand dat informatiemakelaars de werking van elektronische markten kunnen verbeteren. Zij kunnen tot op zekere hoogte de ene marktpartij tegen de andere in bescherming nemen. Zo hebben Trusted Third Parties hun intrede gedaan voor de handel op het Internet.

Om de transacties op elektronische markten aan het oog van kwaadwillende of bemoeizuchtige derden te onttrekken wordt in de regel vertrouwd op technische maatregelen zoals encryptie. Dat brengt met zich mee dat de elektronische handel zich in belangrijke mate aan het zicht van derden kan onttrekken. Het relatieve gemak waarmee de handel op elektronische netwerken met name ook internationaal kan plaatsvinden nodigt uit tot een clandestiene handel in gedigitaliseerde informatieproducten waarop een intellectueel eigendom rust. Zo kunnen marktpartijen op hun beurt schade toebrengen aan derden. Op het Internet heeft de vermenigvuldiging van informatieproducten waar auteursrecht of beeldrecht op rust die daar zelfs openlijk plaatsvindt al de nodige discussie uitgelokt [3].

Kunnen nationale overheden een rol spelen als het erom gaat garanties te stellen voor het functioneren van de elektronische markt? Veel is daarbij afhankelijk van de medewerking van de marktparticipanten. In die gevallen waar de marktparticipanten zelf baat hebben bij marktgaranties, met name daar waar bescherming tegen elkaar of tegen kwaadwillende derden kan worden geboden, zijn de condities voor overheidsbemoeienis gunstig. Maar in die gevallen waar de marktpartijen de overheid wensen te ontlopen, omdat de kosten die de overheid voor haar bemoeienis rekent de marktpartijen te hoog zijn, omdat de nevenvoorwaarden voor die bemoeienis niet bevallen of simpelweg omdat de activiteiten het daglicht niet kunnen verdragen, staat de overheid al snel buiten spel, zeker wanneer ook internationale samenwerking van overheden weinig uithaalt. Problemen op elektronische markten zouden zich kunnen voordoen bij de bescherming van het intellectueel eigendomsrecht en het aansprakelijk stellen voor het nakomen van overeengekomen transacties. De vraag is of bedrijven die op elektronische markten actief zijn zich in alle gevallen in een erkende rechtsvorm hoeven te schikken waardoor zij voor hun afnemers aanspreekbaar zijn. Een aparte kwestie is hoe het betalingsverkeer op elektronische markten geregeld wordt. Elders in dit rapport wordt daar nader op ingegaan.

2] P. Nijkamp, H. Ouwersloot, 'Informatisering van waardestromen; in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie*; WRR, Voorstudies en achtergronden V98, Den Haag, 1997, blz. 13-32.

3] S.J.H. Gijrath, R. van den Hoven van Genderen, H.W. Wefers Bettink, *Intellectueel eigendom in digitaal perspectief*; Alpen aan den Rijn, Samsom, 1996.

Ook de rol die de overheid speelt bij de bewaking van de productkwaliteit kan onder druk komen te staan. Dat geldt voor goederen in mindere mate dan voor (informatie)diensten. Goederen zouden dankzij de verbetering van de communicatiemogelijkheden eenvoudiger over de gehele wereld besteld kunnen worden. Weliswaar geldt in de regel voor goederen dat zij diverse filters voor de bewaking van de productkwaliteit passeren, van douane tot groothandel en detailhandel, maar de mogelijkheden om aan die filters voorbij te gaan en de leverancier in het buitenland rechtstreeks te benaderen nemen nu toe.

Voor informatiediensten geldt dit in versterkte mate. In de regel verloopt de levering van informatiediensten zo niet direct, dan toch over beduidend minder schakels dan bij goederen het geval is. Juist bij die diensten waar de interactie tussen de marktpartijen beperkt kan blijven is een internationalisering en mogelijk zelfs een deterritorialisering te voorzien. Bij een aantal dienstenbranches zoals bijvoorbeeld de professionele diensten is ook sprake van een liberaliseringstendens. Een dergelijke tendens sluit natuurlijk aan bij de tendens naar internationalisering. In dit proces staat de overheid uiteindelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening en voor de consumentenbescherming. In hoeverre dergelijke doeleinden overeind gehouden kunnen worden als de transacties zich verplaatsen naar elektronische markten is de vraag.

A.2.2 Waarborgen van marktwerking

De overheidstaak houdt niet op bij het bewaken van de elementaire voorwaarden voor een markt. Ook aan de wijze *waarop* de markt functioneert, worden voorwaarden gesteld. Een 'goede' marktwerking wordt nadrukkelijk verbonden met het algemeen belang. Onder het waarborgen van de marktwerking kan worden verstaan dat de marktfuncties naar behoren vervuld worden. In een statische opvatting van de markt komt dat erop neer dat een allocatieve efficiëntie wordt nagestreefd. De inzet van middelen dient maximaal bij te dragen aan het 'nut' van de consument. De marktprijs dient, althans in theorie, tot stand te komen op het niveau van de marginale productiekosten: zou er een eenheid meer geproduceerd worden dan de optimale productie-omvang, dan is de kostprijs daarvan hoger dan de marktprijs en leidt de onderneming er verlies op. Monopolistische prijszetting waarbij de productieomvang beperkt wordt om de winst te maximaliseren is ongewenst. De consument wordt in zijn nut tekort gedaan ten bate van een monopoliewinst. De marktwerking wordt verstoord door een monopoliepositie en de overheid dient het ontstaan van monopoliemacht tegen te gaan en een situatie van volledige mededinging te bewerkstelligen.

Nu doet de statische benadering van de markt onvoldoende recht aan de dynamische werkelijkheid van het marktproces. Ook heeft zij geen oog voor verschijnselen als desastreuze en monopolistische concurrentie, die juist goed samengaan met een evenwichtige spreiding van de marktmacht [4]. In de praktijk richt het beleid zich dan ook meer op de dynamische efficiëntie van het marktproces. Het is echter principieel de vraag in welke richting het marktproces gestuurd dient te worden. In navolging van Grossekettler kunnen een viertal marktfuncties onderscheiden worden waaraan de dynamische efficiëntie van het marktproces zou kunnen worden afgemeten [5]:
ten eerste moet een markt geruimd worden. Door tal van factoren kan het evenwicht tussen vraag en aanbod verbroken worden. Het marktproces dient door capaciteitsaanpassing en een functionele mutatie van het prijsniveau een ontwikkeling op gang te brengen in de richting van een hernieuwd evenwicht tussen vraag en aanbod.

4] P.J. Uitermark, *Economische mededinging en algemeen belang*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1990.
5] Ibid.

bestaande kanalen (elektronische markten), maken die productiekosten het overgrote deel uit van de totale kosten. Als het product na ontwikkeling om wat voor reden dan ook een voorsprong op concurrerende producten neemt, kan het bedrijf zijn positie ook in financiële zin sterk verbeteren. De ontwikkelingskosten moeten worden goedgemaakt door de omzet zo ver mogelijk op te drijven. Aangezien de kosten van het product vrijwel al gemaakt zijn, levert meer productie ook meer opbrengsten op. Er zit geen optimum aan de productie-omvang. Dergelijke mechanismen zijn ook in andere sectoren aanwezig. In de uitgeverij van film, muziek en literatuur bijvoorbeeld maakt het veel verschil uit of een product flopt of een succes wordt. Aangezien met succesproducten nieuwe successen kunnen worden gefinancierd, vinden ook in deze sector concentratieprocessen plaats.

Vanuit het oogpunt van mededinging is een ontwikkeling naar markten die in zeer sterke mate door een marktleider gedomineerd worden niet wenselijk. De vraag is wat de Nederlandse of zelfs de Europese overheid nog voor armslag heeft. Dat verschilt uiteraard per sector. Maar het feit dat elektronische markten sterk geïnternationaliseerd zijn en dat de potentiële mobiliteit van bedrijfsactiviteiten hoog is, betekent dat het vermogen van de overheden om overmatige cumulatie van marktmacht op dat soort markten tegen te gaan niet groot is.

A.2.3 Marktstimulering

Onder de stimulering van de markt worden interventies in de markt verstaan die ertoe bijdragen dat de economische groei en de productiviteitsontwikkeling bevorderd worden. Dit kunnen interventies zijn die de innovativiteit van ondernemingen beogen te beïnvloeden. Het kunnen ook interventies zijn die belemmeringen voor de marktwerking uit de weg pogen te ruimen. Daarbij kan het gaan om dereguleringsoperaties, maar ook om flexibiliseringsbeleid. Dit beleid om de marktwerking te verbeteren door restrictieve randvoorwaarden weg te nemen, moet onderscheiden worden van het beleid om de marktwerking te waarborgen door het machtsevenwicht tussen de verschillende marktpartijen te bewaren en de mededinging te bewaken. Niettemin zal ook het mededingingsbeleid de productiviteitsontwikkeling gunstig beïnvloeden.

Om de innovativiteit van ondernemingen te bevorderen voert de overheid een meervoudig beleid. De ontwikkeling van de kennismarkt staat daarbij centraal. Om te beginnen voert de overheid een technologiebeleid waarin niet alleen de ontwikkeling van technologische kennis de aandacht heeft, maar met name ook de transfer van die kennis. In het technologiebeleid is de laatste tijd de sturing van de researchinspanning door de vraagzijde versterkt. Hierdoor zou tegengegaan kunnen worden dat precompetitieve researchkennis doorstroomt naar het buitenland zonder dat die kennis ter plekke verhoudingsgewijs in voldoende mate tot commercieel nut wordt gemaakt. Naast het technologiebeleid voert de overheid ook een octrooibeleid, dat zowel dient om technologische kennis openbaar te maken als om het eigendom van die kennis te beschermen. Een goed ontwikkelde kennismarkt kan voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden.

Niet alleen dubbele productie van kennis kan nadelig zijn voor de productiviteitsontwikkeling. Dergelijke nadelige effecten komen ook voor waar verschillende (industriële) standaards naast elkaar worden gehanteerd. In sommige gevallen worden zelfs eigen standaards in de markt gezet om een marktaandeel af te schermen van de concurrentie. Overheden dringen sinds geruime tijd, en vaak met succes, aan op het hanteren van de zogenaamde open standaards. Standaardisering wordt ook toegepast om de technologische ontwikkeling aan te jagen en de kwaliteit van producten te verhogen. Vaak gebeurt dit met het oog op externe effecten zoals de productveiligheid.

Op tal van markten zijn de laatste tijd dereguleringsoperaties in gang gezet om de marktwerking te versterken. Het gaat daarbij ondermeer om de sanering van regels die het marktaandeel van gevestigde marktpartijen beschermen, de prijzen kunstmatig hoog houden of om de slechting van staatsmonopolies waar de internationale concurrentie deze obsoleet heeft gemaakt. Ook onder de noemer van flexibiliseringsbeleid vallen beleidsmaatregelen die de marktwerking gunstig beïnvloeden. Dat beperkt zich niet tot de arbeidsmarkt maar strekt zich uit tot maatregelen die een flexibele bedrijfsvoering van ondernemingen faciliteren zoals de versoepeling van de winkelsluitingswet.

Hoe verhoudt het marktstimuleringsbeleid zich nu met de afnemende lokale gebondenheid van bedrijfsactiviteiten? Kan een nationaal technologiebeleid nog gevoerd worden in een omgeving waarin de oriëntatie van bedrijven sterk internationaal is en waarin de binding met een bepaald territoir – meestal het territoir van het land waarin een bedrijf tot bloei is gekomen – gering is geworden? Het antwoord op deze vraag is om verschillende redenen positief.

Voorzover de binding van multinationale bedrijven met het land van oorsprong nog bestaat, wordt deze bovenal bepaald door de kennisbasis die vooral gestoeld is op het in mensen belichaamde kapitaal. Hoewel de mobiliteit van menselijk kapitaal toeneemt, is deze in vergelijking met de mobiliteit of de internationale beschikbaarheid van andere productiefactoren zoals kapitaalgoederen of ongeschoolde arbeid gering. Het nationale technologiebeleid is bij uitstek gericht op deze kennisbasis en vormt daarom in een omgeving van deterritorialiserende bedrijfsactiviteiten een ankerpunt voor territorialisering. Dat wil niet zeggen dat het er niet toe doet hoe het technologiebeleid wordt vormgegeven. Kansrijk is in dit verband een technologiebeleid dat aangrijpt bij de bestaande kennisspecialisatie en de voorsprong op specifieke kennisterreinen poogt te versterken. De toenemende mobiliteit van kennis en van menselijk kapitaal wordt zeker ook bepaald door de kwaliteitssprong in de internationale communicatiemogelijkheden. Doordat kennisnuclei gevormd worden waarvan een aanzuigingskracht uitgaat, kan dit eerder in het voordeel dan in het nadeel van de territorialisering van bedrijfsactiviteiten werken.

Een tweede reden waarom een nationaal technologiebeleid zinvol blijft, is gelegen in het feit dat multinationale bedrijven zelden op alle fronten de band met de wortels van oorsprong hebben gekapt [10]. Daarnaast is de nationale binding van het midden- en kleinbedrijf als vanzelf veel groter. Ook al zou bijvoorbeeld door de ontwikkeling van elektronische markten het binnenlands marktaandeel van de buitenlandse of zelfs de extraterritoriale concurrentie toenemen voor de sectoren waarin het midden- en kleinbedrijf domineert, dan nog, of beter juist dan, is de versterking van de kennisbasis van de binnenlandse bedrijvigheid van essentieel belang. Dat geldt ook voor de bedrijvigheid die zich op elektronische markten richt. Door dit soort activiteiten middels een technologiebeleid in voor de Nederlandse situatie kansrijke takken van bedrijvigheid aan te jagen en door een specifieke kennisbasis te creëren en te onderhouden zal het menselijk kapitaal de territoriale basis voor deze anderszins internationaliserende en deterritorialiserende activiteiten vertegenwoordigen.

Een andere invalshoek van marktstimuleringsbeleid betreft het beleid inzake deregulering en flexibilisering. Juist de door het beleid gevoelde notie dat de internationalisering van de economie een toenemende druk op de concurrentie zet, en dat zowel in de open sectoren als ook in de traditioneel afgeschermde sectoren, is een belangrijke motivatie om de tucht van de markt in veel grotere mate toe te laten dan lange tijd het geval is geweest. In een internationaliserende economie zou de inknotting van de marktwerking uiteindelijk nadelig op

10] W. Ruigrok, R. van Tulder, *The Logic of International Restructuring*; New York, Routledge, 1995.

- ten tweede dient het marktproces een winstnormalisering tot stand te brengen in samenhang met een aanpassing van de productiecapaciteit.
- ten derde dient het marktproces te leiden tot erosie van marktmacht zoals die bijvoorbeeld in situaties van monopolistische concurrentie tot stand komt.
- ten slotte dient het marktproces product- en procesinnovaties te stimuleren.

Zonder toegesneden mededingingsbeleid zal het marktproces deze functies in veel situaties *niet* vervullen.

De internationalisering van de economie heeft ertoe geleid dat de omvang van veel markten het nationale niveau overstijgt. De Nederlandse economie is in belangrijke mate ingebed in die van de Europese Unie. Dat betekent dat het mededingingsbeleid op communautair niveau in aanzienlijke mate het functioneren van de markten in ons land bepaalt. Daar komt nog bij dat, terwijl het Nederlandse mededingingsbeleid jarenlang gebaseerd was op een misbruikstelsel en dientengevolge een zekere mate van lankmoedigheid kende, het mededingingingsbeleid van de Europese Unie gebaseerd is op een veel strenger verbodstelsel, temeer omdat in onze buurlanden allang een dergelijk stelsel werd toegepast. Onlangs is het mededingingsbeleid in Nederland herzien, zodat het nu in belangrijke mate aansluit op de systematiek van het communautaire mededingingsbeleid.

De afstemming van het Nederlandse op het communautaire mededingingsbeleid heeft als gevolg dat de internationalisering van de Nederlandse economie de efficiëntie van het marktproces niet of nauwelijks negatief beïnvloedt. Daarbij kan natuurlijk worden aangetekend dat de toenemende openheid van de economie de concurrentie eerder versterkt dan afzwakt. Waar een beroep op de relevante marktomvang het Nederlandse mededingingsbeleid vleugellam kan maken, geldt dit zelden voor het Europese mededingingsbeleid. Slechts waar het om mondiaal opererende ondernemingen gaat, staat het Europese beleid niet altijd even sterk. In het kader van de WTO geldt de relatie van de internationale handel met het mededingingsbeleid als een aandachtspunt voor toekomstige besprekingen. In dit verband is het bijvoorbeeld opmerkelijk dat de recente fusie van twee grote Amerikaanse vliegtuigfabrikanten door de Europese Commissie in het kader van het mededingingsbeleid met aandacht gevolgd wordt. Voor de Europese Commissie is het uiteraard cruciaal dat er een Europees alternatief bestaat.

Wat betekent het mededingingsbeleid voor de werking van elektronische markten? Het kenmerk van dergelijke markten is dat zij afhankelijk zijn van elektronische netwerken. Het beheer van deze netwerken schept een machtspositie ten opzichte van het verkeer dat op deze netwerken plaatsvindt. Temeer omdat de exploitatie van 'intelligente diensten' op een netwerk veelal lucratiever is dan de exploitatie van het netwerk zelf, is er vaak verticale integratie van de functies van netwerkbeheer en van dienstverlening. De verleiding is dan groot voor de beheerder van een elektronisch netwerk om de toegankelijkheid voor onafhankelijke dienstverleners te bemoeilijken. Dat kan tot uiting komen in de kosten die aan onafhankelijke dienstverleners in rekening worden gebracht. In de regel zal de overheid als voorwaarde stellen dat aan het gebruik van het netwerk niet meer dan een redelijke kostenvergoeding verbonden mag zijn. In de praktijk blijkt de opvatting die de afhankelijke partij heeft over wat een redelijke kostenvergoeding is vaak te verschillen van de opvatting van de machtige partij. Ook de architectuur van een netwerk heeft een grote invloed op de machtsverhouding tussen netwerkbeheerder en dienstverlener. Hoewel ogenschijnlijk een van belang ontblote technische kwestie, is die architectuur van grote invloed op de armslag van dienstverlenende derden [6]. Er is al geruime tijd een zekere trend naar 'open' systemen.

6] R. Mansell, *New Telecommunications: Political Economy of Network Evolution*; London, Sage, 1993.

Dat betekent ondermeer dat basale netwerkfuncties los van de hogere 'intelligente' netwerkfuncties door netwerkbeheerders aan derden worden aangeboden, zodat zij hun eigen intelligente diensten vorm kunnen geven. Deze trend vergroot dus de toegankelijkheid van de markt en wordt ook ondersteund door overheden middels hun bemoeienis met het proces van standaardisering [7]. Het is echter de vraag of deze trend zo duurzaam en dominant is dat hij ook op termijn afdoende weerstand aan de tegenkrachten biedt.

De kwaliteitssprong die momenteel in de ontwikkeling van ICT is waar te nemen heeft een golf van optimistisch gestemde toekomstverwachtingen met betrekking tot het informatietijdperk losgemaakt. De ontwikkeling van elektronische markten spreekt in dat opzicht tot de verbeelding. Karakteristiek voor een ideaal model van de elektronische markt, zoals die in de nabije toekomst zijn beslag zou moeten krijgen, zijn de naadloze onderlinge verbondenheid van netwerken door het gebruik van open systemen en gemeenschappelijke standaarden voor interfaces, een vrijwel universele toegang en een in hoge mate vraaggestuurd marktproces. Aan de kant van de dienstverleners zijn dat het bestaan van meer of minder formele samenwerkingsverbanden en een vrije onderlinge toegankelijkheid van de netwerken, met daarbij een in hoge mate terugtredende overheid en als sluitstuk op de liberalisering van de telecommunicatie en de media de totstandkoming van goed functionerende informatiemarkten [8]. Hoewel dit ontwikkelingsmodel breed gedragen wordt en ook voor het beleid richtinggevend is, spreekt het niet vanzelf dat de werkelijke ontwikkeling ook deze kant op gaat.

Een aantal overwegingen doen het optimisme over de ontwikkelingsrichting van elektronische markten matigen. Ondanks verwoede pogingen van overheden en consumentenorganisaties om hun invloed uit te oefenen, worden het technologische traject en de standaardisering die daarbij hoort, toch voornamelijk door de producenten bepaald. De torenhoge ontwikkelingskosten en de risico's die daarbij gelopen worden, dwingen weliswaar tot standaardisatie. En ook is de openheid van systemen een middel om een clustering van voldoende kritische massa te verkrijgen en eventuele concurrerende standaards uit de markt te dringen. Maar het gevaar van een technologische insluiting van de markt, waarbij alternatieven van hoge technologische kwaliteit niet meer economisch levensvatbaar zijn, ligt altijd op de loer. Zolang er meerdere ondernemingen op een uitverkoren technologisch traject zitten, hoeft dit nog niet bezwaarlijk te zijn. Maar de concurrentie tussen verschillende technologische sporen is wat de kerntechnologie betreft vaak een concurrentie tussen ondernemingen en als een enkele onderneming uiteindelijk dankzij een winnend technologisch paard eenmaal voldoende marktmacht heeft verkregen, zal het deze op een of andere wijze proberen uit te buiten.

Een omstandigheid die het scenario van een door een enkele onderneming gedomineerde winnende technologie plausibeler maakt, is dat op elektronische markten de dominerende marktpartij vaak vrijwel de gehele markt voor zijn rekening neemt ('the winner takes most') [9]. Dit verschijnsel is duidelijk waarneembaar op de software-markt. Er ligt een economisch mechanisme achter de vrijwel volledige markttriomf van desbetreffende technologische producten. De ontwikkelingskosten nemen bij veel high-tech-producten een groot aandeel van de totale kosten in. Bij software is dit in extreme mate het geval. De kosten van het productieproces, dat in wezen niet meer is dan de reproductie van gecodificeerde kennis, vallen in het niet bij de ontwikkelingskosten. Zeker wanneer voor de marketing en de distributie gebruik gemaakt wordt van

7] R. Hawkins, 'The Public Sector and Information Technology Standards'; *STI Review*, no. 16, OECD, 1995.

8] R. Mansell, op.cit.

9] W.B. Arthur, 'Increasing Returns and the New World of Business'; *Harvard Business Review*, July-August, 1996.

de economische ontwikkeling inwerken. Zeker nu de ontwikkeling in ICT en de uitbouw van de communicatie-infrastructuur de mogelijkheden vergroten om van overheidswege gesanctioneerde restricties op de concurrentie te omzeilen en via vormen van deterritorialisering door de achterdeur binnen te komen, lijkt de aanval de beste bescherming. In deze algemene zin bestaat er dan ook geen incongruentie tussen internationalisering en deterritorialisering als noemer voor een veranderende omgeving en deregulering en flexibilisering als een nieuw ingezette beleidsrichting. Integendeel, deze beleidsrichting kan juist gezien worden als een reactie op deze ontwikkelingen.

A.2.4 Handhaving van het algemeen belang

Economische productie is onlosmakelijk verbonden met de verstoring van zaken die strikt genomen buiten het economische domein liggen. Economische productie legt een beslag op de ruimte, brengt veiligheidsrisico's met zich mee en verstoort het milieu. In het marktproces wordt de werkgelegenheid beïnvloed en wordt de inkomensverdeling gewijzigd. Bij al deze externe effecten van de productie zijn publieke belangen in het geding. De overheid tracht deze belangen in het geweld van de markt te handhaven door directe regelgeving, door het introduceren van marktprikkels, door sociale overreding of door de partijen in staat te stellen hun conflicten onderling te beslechten.

Vanwege de openheid van de Nederlandse economie stuit de handhaving van het algemene belang op grenzen. De pogingen van de overheid om via ingrijpen in de markt belangen veilig te stellen in een richting die niet noodzakelijkerwijs spoort met de richting waarin de markt werkt, roepen tweede-orde-effecten op. Waar de condities voor de ontplooiing van bepaalde activiteiten op de Nederlandse markt minder ideaal zijn dan op andere markten zullen activiteiten weglekken. Dat blijft niet zonder gevolgen. Doordat het algemeen belang in een bepaald opzicht wordt nagestreefd, wordt het in andere opzichten geschaad. Voor de overheid ontstaan daarmee beleidsdilemma's. Een voorbeeld van een beleidsdilemma is het verlies aan werkgelegenheid wanneer bedrijfsactiviteiten naar het buitenland verplaatst worden om aan strenge eisen van milieu- of producthygiëne te ontsnappen.

De overheid tracht aan dergelijke dilemma's te ontsnappen door enerzijds de pretenties aan te passen aan het haalbare en door anderzijds te trachten de weglekeffecten te minimaliseren. Voor dat laatste is het de aangewezen weg om internationale samenwerking te zoeken. Naarmate het nastreven van bepaalde algemene belangen door de belangrijkste handelspartners wordt gedeeld is het minder waarschijnlijk dat economische activiteiten nog zullen weglekken. Internationalisering en deterritorialisering van bedrijfsactiviteiten kunnen hier echter roet in het eten gooien.

Als het voor bedrijven mogelijk is om de territoriale binding van hun activiteiten in belangrijke mate los te laten, dan kan bedrijvigheid als het ware weglekken in een bestuurlijke jungle als 'cyberspace'. Internationale samenwerking op het vlak van de handhaving van algemene belangen zal dan niet altijd meer een remedie bieden tegen het ontlopen van overheidsmaatregelen. Afhankelijk van wat voor soort algemene belangen er in het geding zijn kan de overheid trachten het gewenste beleidsdoel langs andere wegen te bereiken.

Internationalisering en deterritorialisering van bedrijfsactiviteiten behoren niet in alle sectoren en voor alle categorieën van bedrijfsactiviteiten tot de mogelijkheden. Met name waar de productie de aanwezigheid van fysieke kapitaalgoederen vereist, is deterritorialisering minder aan de orde. Dat betekent dat algemene belangen die samenhangen met het gebruik van fysieke kapitaalgoederen, zoals milieubelangen, ook niet zo in het geding zijn, hoewel milieu-effecten natuurlijk wel degelijk grensoverschrijdend kunnen zijn.

Wel is bij het gebruik van fysieke kapitaalgoederen in principe internationale samenwerking vrijwel altijd mogelijk. Het ligt dus voor de hand dat deterritorialisering van bedrijfsactiviteiten met name zal voorkomen in de verlening van informatie- en kennisdiensten. Evengoed spelen daar vele algemene belangen. Zo wordt in volgende bijlagen apart ingegaan op belastingheffing en het waarborgen van de solidariteit. Andere algemene belangen waarvan de waarborging door de overheid vanwege de deterritorialisering van bedrijfsactiviteiten in het geding is, zijn ondermeer de bescherming van de privacy bijvoorbeeld in de context van telemarketing, de kwaliteit van de dienstverlening en consumentenbescherming. De overheid speelt bij de behartiging van deze laatste twee belangen een rol bij de voorziening in professionele diensten zoals bijvoorbeeld medische zorg.

A.3 Elektronische markten nader bekeken

Er is een grote diversiteit aan producten waarvoor de virtuele of elektronische markt een potentieel als marktplaats heeft. Daartoe behoren zowel fysieke producten – hetzij goederen hetzij fysiek geleverde diensten – als informatieproducten.

Informatieproducten die op elektronische markten verhandeld kunnen worden zijn onder meer recreatief culturele producten die traditioneel tot het domein van de omroep en de uitgeverijen behoren, zoals muziek, film of spel, allerlei categorieën van software, zuivere informatiediensten zoals geleverd door databanken of nieuwsagentschappen, bancaire diensten en verzekeringsdiensten, diverse communicatiefaciliteiten en voorts allerlei professionele diensten waaronder adviesdiensten (zakelijk, technisch, medisch, juridisch), boekhouding en ten slotte boekings- en reserveringsdiensten. In de communicatiemogelijkheden vindt momenteel een kwaliteitssprong plaats, die erin bestaat dat, binnen een gegeven tijd, veel meer informatie – en het maakt niet uit of het hier om beeld, geluid of tekst gaat (digitalisering) – over eenzelfde verbinding verstuurd kan worden (transmissiecapaciteit). Ook nemen de mogelijkheden om draadloos te communiceren toe (mobiele communicatie), momenteel nog via ondersteuning door grondstations en door satellieten in de geostationaire baan, maar in de nabije toekomst zullen stelsels van satellieten in veel lagere banen die wereldwijde mobiele communicatie verder verbreiden. In de meer bevlogen visies zal deze kwaliteitsgroep leiden tot het ontstaan van een ware tele-economie waarin communicatienetwerken de ruggegraat vormen voor de meer kennisintensieve onderdelen van de economie [11].

De opbouw van mondiale communicatienetwerken vereist op zichzelf al een grote mate van marktordening. Zo wordt er rekening gehouden met de gevestigde belangen van lokale telecommunicatiebedrijven die merendeels nog in een monopoliepositie verkeren of die in een proces van deregulering verwikkeld zijn. Om schaarse middelen uit de publieke ruimte, zoals etherfrequenties, aan de nieuwe aanbieders van telecommunicatiediensten toe te kennen is de tussenkomst van een onafhankelijke partij vereist. In Nederland heeft de overheid deze rol van onafhankelijke partij op zich genomen, of uitbesteed. Maar de marktordening ten behoeve van de communicatie-infrastructuur vindt ook deels in internationale gremia plaats. Daar komt onder meer de verdeling van de ruimte in de geostationaire baan aan de orde, en de prioriteitstelling van communicatie via satellieten in de geostationaire baan ten opzichte van de communicatie via satellieten in lagere banen. De marktordening ten behoeve van de communicatie-infrastructuur moet echter onderscheiden worden van de marktordening in de tele-economie die gebruik maakt van deze infrastructuur. De betekenis van deterritorialisering voor de ordening van deze telemarkten is hier aan de orde.

11] M. Estabrooks, *Electronic Technology, Corporate Strategy, and World Transformation*; Westport, Quorum Books, 1995.

Op het vlak van marktgaranties lijkt de grootste complicatie van deterritorialisering te schuilen in de bescherming van het intellectueel eigendom. De gelegenheid – dat wil zeggen de eenvoud waarmee gedigitaliseerde informatie gekopieerd kan worden en het gemak waarmee de informatie vervolgens naar juridische invloedssferen elders ter wereld gezonden kan worden – maakt de dief. Het is de vraag of het huidige ordeningsinstrumentarium waarmee aan het intellectueel eigendom bescherming wordt geboden onder de gewijzigde omstandigheden niet aan effectiviteit inboet. Op zichzelf stelt de ontwikkeling van een nieuw communicatiemedium als het Internet de overheid al voor een opgave waar het er om gaat het evenwicht te bewaren in de waarborgen voor de vrijheid van meningsuiting, het auteursrecht en de privacy [12]. In de open structuur van het Internet is de keuze voor een aangrijpingspunt om het auteursrecht uit te oefenen niet vanzelfsprekend. Hierbij blijken beurtelings zaken als de openbaarheid van informatie, de vrijheid van meningsuiting en de privacy in het gedrang te komen. Ook de ontwikkeling van het medium zelf kan vertraagd worden indien de aansprakelijkheid in ruime zin zou worden opgevat. De tendens tot deterritorialisering compliceert deze problematiek verder. Internationale afspraken kunnen een deel van deze complicaties ondervangen, maar zij kunnen in veel gevallen ook omzeild worden. Mede dankzij de voortgang van de technologie kunnen met name informatieproducten zoals muziek, film, literatuur en software in toenemende mate deterritoriaal en buiten het auteursrecht om vermenigvuldigd, verspreid en uitgevoerd worden.

Voorzover piraterij niet door aansprakelijkstelling valt tegen te gaan, kan door een reactie van de markt het economisch risico verschuiven van de producent, die zijn product tegen hoge prijs openbaar maakt, naar de distributie, die piraterij door gesloten systemen tracht te voorkomen. Bij een dergelijke gang van zaken zou de openbaarheid van informatie het kind van rekening worden. Maar het is evenzeer denkbaar dat oplossingen om piraterij tegen te gaan in de technische sfeer gevonden worden, bijvoorbeeld door het auteursrecht uit te oefenen via de verstrekking van unieke decodeersleutels. Ook in dit geval, waar per gebruik(er) wordt afgerekend is de openbaarheid van informatie in het geding. Het ligt daarom voor de hand dat de overheid zich zal moeten bezinnen op de wenselijkheid van de handhaving van een domein van publiek toegankelijke informatie.

In de sfeer van het mededingingsbeleid zal de ontwikkeling van elektronische markten leiden tot een toenemende behoefte aan een actief optredende overheid. Juist ook omdat op in dit verband belangrijke markten zoals de telecommunicatie en de omroep de directe regelgeving van de overheid op zijn retour is en vervangen wordt door marktwerking, zal een zwaarder beroep gedaan worden op het mededingingsbeleid dat immers de randvoorwaarden stelt waarbinnen die marktwerking zijn beslag kan krijgen. In het kader van de liberalisering zullen de voorwaarden gesteld moeten worden waaronder nieuwkomers hun achterstand op de gevestigde partijen die voorheen een monopoliepositie bekleedden, kunnen inlopen. Er moeten criteria voor toegestane samenwerkingsverbanden opgesteld worden, horizontale en verticale concentratie zullen aan regels onderworpen moeten zijn en, voorzover er voorwaarden van universele verlening van de diensten gesteld worden, zal de toedeling van de lasten daarvan geregeld moeten worden.

De gelaagde structuur die het fundament vormt voor elektronische markten – communicatie-infrastructuur, communicatie- en informatiediensten – biedt marktpartijen volop gelegenheid om barrières voor de toegang tot de markt in

12] E.J. Dommering, 'Internet: een juridische plaatsbepaling van een nieuw communicatieproces'; in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), op. cit., blz. 129-150.

te bouwen. Om de concurrentie te bevorderen zal de overheid erop toe moeten zien dat op alle niveaus een open voor alle marktpartijen toe te passen standaardisering plaatsvindt. Het is denkbaar de openheid in de markt zo ver door te voeren dat op alle niveaus wederzijdse toegankelijkheid van elkaars diensten vereist is [13].

Deterritorialisering op elektronische markten houdt in dat marktpartijen zich aan de greep van de overheid kunnen onttrekken en dat internationale samenwerking tussen de grote handelsblokken minder vruchtbaar is in de beïnvloeding van bepaalde marktpartijen. Indien de deterritorialisering gepaard gaat met de tendens tot het oprekken van de schaal tot een mondiaal niveau en het uit de markt drukken van de belangrijkste concurrenten, ontstaat een paradoxale situatie: terwijl deregulering en internationalisering een grotere concurrentie beogen, is het tegendeel het uiteindelijke resultaat. Op elektronische markten kunnen bedrijven ontstaan die een globale dominantie uitoefenen. Momenteel blijft een soortgelijke situatie voornamelijk beperkt tot de softwaremarkt en de filmindustrie. Het is echter niet ondenkbaar dat door de verdere ontwikkeling van elektronische markten dergelijke situaties ook ontstaan op bijvoorbeeld het gebied van bancaire diensten en bepaalde verzekeringsdiensten. Overheden kunnen tegenover dergelijke situaties betrekkelijk machteloos staan.

De diverse beleidsinspanningen die ertoe dienen om de marktwerking te stimuleren zullen zeker in de context van elektronische markten erop gericht moeten zijn de kennisbasis te versterken en de inzetbaarheid daarvan te verhogen. Juist dit soort beleid heeft de potentie de territoriale basis van veel economische activiteit, namelijk kennis en menselijk kapitaal, te versterken en het belang van deterritorialisering af te zwakken.

Op elektronische markten zijn verschillende zaken van algemeen belang in het geding. Genoemd zijn al de vrije stroom van informatie, de vrijheid van meningsuiting en de privacy, die bij verschillende wegen om het auteursrecht te doen gelden in het gedrang kunnen komen. Zonder compleet te willen zijn worden hier nog de veiligheidsaspecten rond elektronische markten en de consumentenbescherming genoemd.

Met het toenemend gebruik van internationale netwerken doen zich op grote schaal problemen van bescherming en beveiliging voor. Computervirussen kunnen in betrekkelijke anonomiteit en met een beperkt risico voor de bron – als het ware gedeterritorialiseerd – verspreid worden in interactieve omgevingen zoals het Internet, en dat terwijl veel van de technologische vooruitgang zich nu juist concentreert op die interactiviteit. Een ander veiligheidsaspect betreft de mogelijkheid om boodschappen te coderen volgens een geheime sleutel. Het ligt voor de hand dat internationale criminele organisaties in toenemende mate van dergelijke onnavolgbare communicatietechnieken gebruik zullen maken. Veel van de discussie rond *encryptie* is gericht op het behoud van de mogelijkheden voor opsporing.

Ondanks de toenemende mogelijkheden voor informatievergaring, worden consumenten op elektronische markten vaak geconfronteerd met informatiescheefheid. De kwaliteit van het op afstand aangebodene is nauwelijks op eigen kracht te verifiëren. Zolang vraag en aanbod hoofdzakelijk op de Nederlandse markt geconcentreerd zijn, is vaak wel op de een of andere manier in een vorm van consumentenbescherming voorzien, hetzij vanuit de overheid, hetzij via zelfregulering. Daar zijn bijvoorbeeld voorzieningen voor getroffen in het bank- en verzekeringswezen. Evenzo is ook voor veel vormen

13] U.S. Congress, Office of Technology Assesment, *Electronic Enterprises: Looking to the Future*; Washington D.C., 1994.

van professionele dienstverlening een of andere vorm van consumentenbescherming aanwezig. Langzamerhand nemen voor buitenlandse aanbieders van diensten de mogelijkheden toe om via communicatienetwerken als het Internet direct met binnenlandse consumenten in contact te treden, voorzover dat door de liberalisering van het dienstenverkeer al niet mogelijk was. De moderne communicatiepraktijken spotten met de door de OESO genoemde barrières voor internationale openheid van de professionele diensten, zoals vereisten van lokale vertegenwoordiging, vestigingsvergunningen en uitblijvende autorisatie van de praktijk van buitenlandse dienstverleners [14]. Dat dergelijke barrières omzeild kunnen worden, betekent echter ook dat de doeleinden van dergelijke regulering, namelijk de consumentenbescherming en de handhaving van de kwaliteit van de dienstverlening, in het geding komen. Het totstandkomen van een coherent juridisch kader voor elektronische handel is in dat kader van belang, maar zal niet voldoende zijn. Het gaat erom een goed evenwicht tussen overheidsordening en zelfregulering te vinden.

Veel van de juridische en inhoudelijke vraagstukken ten aanzien van grensoverschrijdende elektronische communicatie zouden volgens sommige auteurs kunnen worden opgelost door 'cyberspace' te beschouwen als een afgebakende ruimte [15]. Door een duidelijke grens te scheppen tussen de fysieke wereld en de virtuele wereld zou de juridische analyse vereenvoudigd kunnen worden. Door deze nieuwe benadering te kiezen zou de vraag 'waar' in de geografische wereld een elektronische transactie zich voordoet niet meer relevant zijn. Vragen die dan een antwoord behoeven hebben betrekking op de regels die het beste van toepassing zijn gegeven de karakteristieken van deze nieuwe ruimte en de verwachtingen van de actores die in deze ruimte activiteiten ontplooien. Ook zal een antwoord moeten worden gevonden op de vraag welke mechanismen er zijn of moeten worden ontwikkeld om de inhoud van die regels te bepalen en door welke mechanismen deze regels kracht bijgezet kunnen worden.

Indien cyberspace als een aparte ruimte wordt afgebakend, kan gekeken worden naar bestaande extraterritoriale gebieden en regels die hier van toepassing zijn. De zee buiten de territoriale wateren, Antarctica en de ruimte zijn dergelijke gebieden. Deze gebieden worden in het internationaal publiek recht gecategoriseerd als *res communis*. Ze behoren niet tot een staat en kunnen niet door een staat worden opgeëist. Zoals in de Outer Space Treaty (1967) wordt aangegeven is de ruimte 'the province of all mankind and ..shall be free for exploration and use by all states without discrimination of any kind' [16]. De uitgangspunten die van toepassing zijn op het regime van de zee buiten de territoriale wateren zouden wellicht als zoekrichting kunnen dienen voor het scheppen van orde in cyberspace. Actores op het Internet zouden kunnen worden vergeleken met schepen op de zee buiten de territoriale wateren. Vrijheid van handelen zou ook op het Internet het uitgangspunt kunnen zijn. Deze vrijheid zou gebaseerd kunnen worden op de volgende principes: vrijheid van vervoer van informatie, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van transactie en vrijheid van communicatie. Denkbaar is dat actores een 'vlag' voeren, oftewel een 'paspoort', en zodanig bescherming op het Internet van de vlaggenstaat genieten. Die bescherming zou bijvoorbeeld voor het intellectueel eigendomsrecht of kwaliteitsnormen kunnen gelden. Aan de andere kant zouden actores door de staat waarvan zij de vlag voeren berecht kunnen worden als zij een misdrijf plegen. Ook op het Internet zou men internationale verdragen kunnen sluiten over bepaalde zaken waarover men het in het algemeen eens is dat deze van het Internet zouden moeten worden geweerd,

14] OESO, *International Trade in Professional Services*; Paris, 1996.

15] D.R. Johnson, D.G. Post, *Law and Borders – The Rise of law in Cyberspace*; Cyberspace Law Institute, http://www.cli.org, 1996.

16] I. Brownlie, *Principles of public international law*; Oxford, Oxford University Press, 1990, blz. 267-271.

bijvoorbeeld omdat het strijdig is met de rechten van de mens. Actores die zich niet herkenbaar opstellen op het net zouden met piraten vergeleken kunnen worden en zouden sowieso door Internet-providers de toegang tot het Internet ontzegd kunnen worden. Als zij wel op de een of andere manier toegang krijgen tot het Internet, zouden zij door andere partijen op het net aangepakt kunnen worden, zoals nu ook al het geval is met de zogenaamde netiquette. Met deze invalshoek ligt de plicht om zich herkenbaar op te stellen op het Internet bij de actores en kunnen overheden indien noodzakelijk een actor opsporen. Deze benadering zou vragen over welk recht van toepassing is op het Internet hanteerbaar maken. Omdat actores in principe vrij zijn om activiteiten te ontplooien, zou zij de ontwikkeling van activiteiten op het Internet bovendien niet onnodig belemmeren. Het is echter de vraag of actores zich zouden kunnen onttrekken aan de grip van de overheid door hun activiteiten zodanig in te richten dat deze niet-lokaliseerbaar en dus oncontroleerbaar zijn. Tevens is het de vraag of het toekennen van een niet fraudegevoelige vlag aan actores in technische zin en tegen haalbare kosten wel realiseerbaar is. De bedoeling van deze analogie is dan ook niet om een blauwdruk voor de inrichting van het Internet-regime te bieden, maar meer om aan te tonen dat een heel andere benadering een aantal aangrijpingspunten zou kunnen bieden die voor zowel gebruikers als overheden als positief ervaren kunnen worden.

Overheden zullen het reilen en zeilen op elektronische markten slechts in zeer beperkte mate kunnen controleren. Nu de omzet op elektronische markten nog slechts een fractie vormt van de omzet op fysieke markten is dat weinig problematisch. Het is echter niet onmogelijk dat op de langere termijn een substantieel deel van de binnenlandse productiewaarde op dit soort markten verhandeld zal worden. Ook in dat licht is een bezinning op de publieke taak van de overheid op dit soort markten nuttig. Het medium bij uitstek waarop elektronische markten vorm zullen krijgen, zijn structuren als het huidige Internet. Kenmerkend daarvoor in de beeldvorming is de grote openheid. Die openheid van het Internet en van de vormen waarin het zich naar verwachting zal ontwikkelen is echter betrekkelijk. Terwijl de stroom van informatie en van economische activiteiten vanuit de reële wereld naar de virtuele wereld van cyberspace nauwelijks valt te controleren – de grens tussen het reële territoir en cyberspace is open – lijkt het niet bij voorbaat onmogelijk in cyberspace sferen te creëren waar een effectieve controle op activiteiten plaatsvindt en waar sancties effectief zijn, met als de ultieme sanctie: de verbanning. Momenteel bevinden elektronische markten zich nog in een ontwikkelingsfase, zo niet in een experimentele fase. Bovendien is de cultuur binnen het Internet er een van openheid en anarchie en wordt er hoog opgegeven van de zelfregulering en de netiquette. Er zijn onder de huidige omstandigheden voldoende middelen om zondaars tot de gangbare conventies te dwingen. Maar het Internet is nu toch bovenal een experiment en veel directe economische belangen staan nog niet op het spel. Verwacht mag worden dat zodra het succes van de elektronische markten werkelijk doorbreekt, de conflicten verharden en er een roep om een regulerende autoriteit op die markten zal ontstaan. De legitimiteit van een dergelijke autoriteit komt van de participanten op de betreffende elektronische markt. Het is niet onmogelijk dat deze autoriteit zich dan beperkt tot een afgebakend territoir in cyberspace. Buiten dat territoir zullen er dan ongetwijfeld gebieden op cyberspace zijn waar men zijn eigen zaken regelt of, zo zullen anderen vinden, waar de wet van de jungle heerst. Reguliere zaken zullen daar echter niet hoeven worden afgehandeld. Daarvoor zou men dan, denkend langs de geschetste lijn, terecht kunnen in de veilige gebieden waar de eigen vertrouwde conventies gelden.

A.4 Conclusies

De conclusies over de implicaties van internationalisering en deterritorialisering voor marktordening worden onderscheiden naar de vier invalshoeken voor marktordening: marktgarantie, waarborgen van marktwerking, stimulering van marktontwikkeling en de handhaving van het algemeen belang in de markt.

Op het vlak van marktgaranties lijkt de bescherming van het intellectueel eigendomsrecht de meeste voeten in aarde te hebben. Het huidige instrumentarium boet aan effectiviteit in. Op zich zijn wel alternatieve systemen denkbaar om het intellectueel eigendomsrecht te beschermen, maar deze hebben nadelen vanwege de aantasting van erkende algemene belangen zoals de bescherming van privacy, de vrijheid van meningsuiting of de openbaarheid van informatie. Als de beveiliging van het intellectueel eigendom aan de markt wordt overgelaten, dan zal de toegankelijkheid van informatie daar hoogstwaarschijnlijk sterk onder leiden. Een minimale taak van de overheid ligt dan ook in de definitie van een publiek domein van informatie.

Het mededingingsbeleid heeft onder ogen te zien dat de gelaagde structuur van elektronische markten volop gelegenheid biedt tot het opwerpen van barrières voor markttoetreding. Dergelijke barrières kunnen ook in de markt gelegd worden door het monopoliseren van standaarden. Omdat in veel informatiemarkten de mogelijkheid bestaat om toenemende meeropbrengsten te realiseren is dat laatste gevaar zelfs op het niveau van de wereldmarkt niet denkbeeldig. Nationaal of zelfs supranationaal mededingingsbeleid kan op dat niveau in conflict komen met de vrijhandelsgedachte. Nationale overheden zullen in dit krachtenspel hun manoeuvreerruimte moeten bepalen.

Marktstimulering, en met name het soort stimulering dat de kennisbasis verhoogt, lijkt de territoriale basis van bedrijfsactiviteiten te kunnen versterken. De kenniseconomie heeft als ruimtelijke karakteristiek dat de bedrijvigheid rond kennisknooppunten is georganiseerd. Het nationale beleid ter mitigering van de deterritorialisering zou gericht moeten zijn op het creëren en versterken van dergelijke knooppunten.

De handhaving van het algemeen belang in de markt is een last die door deterritorialisering aanzienlijk verzwaard kan worden. Het gaat daarbij om diverse belangen waarvoor de noodzakelijke transformatie van het beleid ook zeer uiteenloopt. Als voorbeeld is de consumentenbescherming bij de professionele dienstverlening naar voren gehaald. Aangrijpingspunt vormt hier de reputatie. Zelfgerulering is in de context van deterritorialisering een voor de hand liggend vangnet. Om de zelfregulering te versterken zou de overheid ook minder conventionele vormen kunnen faciliteren. Daarbij zal de overheid oog moeten hebben voor de informatiescheefheid die veelal in het nadeel van de consument uitpakt. Ter aanvulling van zelfregulering is het denkbaar in virtuele omgevingen gemodereerde territoirs te creëren waar de rechten en plichten anders dan in de reële sferen meer in evenwicht zijn met het regime van vrijheid en omstreden piraterij dat mogelijk buiten deze gemodereerde territoirs heerst.

Geld [1] B

B.1 Inleiding

Internationale financiële markten tonen een spectaculaire toename van grensoverschrijdende transacties. Zo zijn bijvoorbeeld tussen 1970 en 1996 de totale leningen op de internationale kapitaalmarkt toegenomen van 5,8 miljard tot 1055,6 dollar op jaarbasis [2]. Deze groei is onder meer een teken dat afstanden en grenzen minder belangrijk worden. Ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie kunnen ertoe leiden dat economische transacties nog minder aan een bepaalde locatie zijn gebonden. Het toezicht op deze transacties kan hierdoor worden bemoeilijkt. De opkomst van elektronisch betalen stelt in dit verband nieuwe uitdagingen. Zo kunnen zich veranderingen voordoen in de geldhoeveelheid of de omloopsnelheid van het geld. Deze veranderingen kunnen de vraag oproepen of er nieuwe eisen voor de inrichting van het monetaire beleid moeten komen. Verder kunnen nieuwe partijen die geld uitgeven of financiële producten aanbieden zonder dat zij zich aan het gangbare toezicht op financiële instellingen onderwerpen, tot de markt toetreden. Het vertrouwen in het bankwezen is daarmee in het geding. Zowel om mogelijke financiële crises te voorkomen als om de consument tegen malversaties te beschermen, lijken extra waarborgen noodzakelijk. Een vraag is of de overheid hiervoor kan dan wel moet zorgen, of dat de markt zelf hiervoor oplossingen moet ontwikkelen.

B.2 Ontwikkelingen in gedigitaliseerd geld

Een samenleving zonder fysiek geld heeft net als een kantoor zonder papier weinigen echt tot de verbeelding gesproken. Al 25 jaar wordt gesproken over nieuwe technieken die geld zullen vervangen, maar tot nu toe hebben bankbiljetten en munten zich steeds goed weten te handhaven. Figuur B.1 laat zien dat na de daling in het gebruik van chartaal geld ten gevolge van de giraliseringsgolf van de jaren 1965-1975 niet veel meer is veranderd. Zo blijkt de inmiddels voor een groot deel voltooide overgang op geldautomaten geen opvallend effect te hebben gehad op de omvang van chartale circulatie [3]. Het grote aantal nieuwe experimenten met elektronisch geld wekt echter op zijn minst de indruk dat hier binnenkort wel serieus verandering in zou kunnen komen. De term elektronisch geld wordt doorgaans voornamelijk gebruikt voor de volgende twee betaalmiddelen: (a) 'geld' dat wordt opgeslagen in een elektronische portemonnee – de chipkaart – en (b) 'geld' dat met een personal computer en het Internet kan worden doorgegeven aan een bank of particulier.

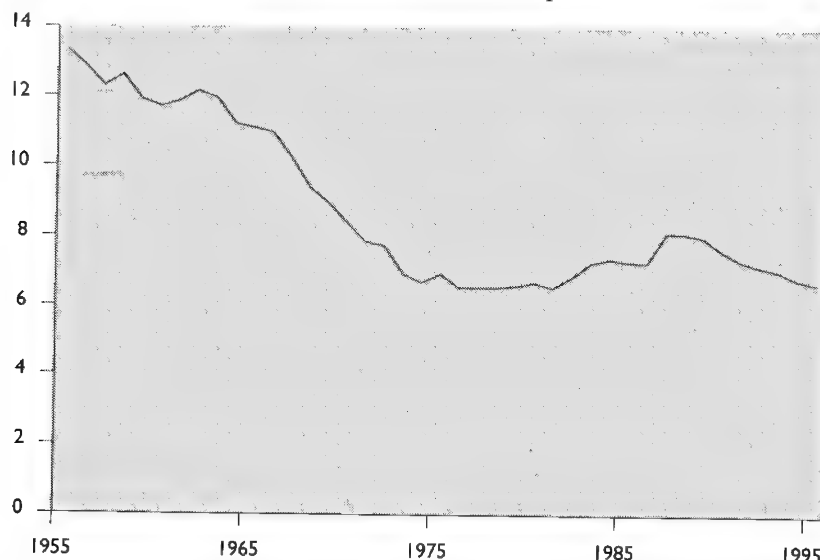
Alhoewel elders in dit rapport eveneens aandacht wordt gegeven aan de technische karakteristieken van elektronisch geld, is het voor een goed begrip van de gevolgen voor het monetaire beleid en het bedrijfseconomische toezicht zinvol hier wat verder in details te treden. Er zijn verschillende manieren om ICT voor betaling in te zetten.

1] Deze bijlage is grotendeels gebaseerd op de studie 'Ongrijpbaar geld' die de WRR door NYFER Forum for Economic Research heeft laten uitvoeren.

2] W. Hout en M. Sie Dhian Ho (red.), *Aanpassing onder druk?*; Assen, Van Gorcum & Comp. B.V., 1997, blz.13.

3] Zie ook W.C. Boeschoten, 'Modern betalingsverkeer en het chartale geld'; *Economische Statistische Berichten*, 21 februari 1996, blz.162-166.

Figuur B.1 **Chartale geldquote in Nederland in procenten van het bbp**



Bron: W.C. Boeschoten, 'Modern betalingsverkeer en het chartale geld'; Economisch Statistische Berichten, 1996.

Thuisbankieren per pc
Dit systeem is in Nederland al bij een aantal banken ingevoerd en verheugt zich in een toenemende populariteit. Als voordelen voor de consument worden genoemd snelheid en gebruiksgemak, voor de bank is de kostenbesparing van belang. Hoewel dit in de praktijk nog nauwelijks voorkomt, opent deze techniek wel de mogelijkheid dat consumenten een on-line rekening openen bij een buitenlandse bank, die niet aan het toezicht van de Nederlandse Bank is onderworpen. Met de pc heeft men immers, technisch gezien, even gemakkelijk toegang tot Nederlandse banken als tot banken in het buitenland. Voor het monetaire beleid lijkt pc-bankieren echter geen gevolgen te hebben, omdat het gaat om giraal geld.

Hoewel commerciële banken hun winsten recentelijk sterk zagen stijgen, staan ze onder sterke druk om hun retail-activiteiten te herstructureren. De groeiende concurrentie heeft de aandacht voor de overhead die een uitgebreid kantorennetwerk met zich meebrengt, vergroot. Om de kosten terug te dringen en concurrerend te blijven, willen banken de kantoren graag vervangen door thuisbankieren via het Internet. De volgende cijfers voor de Verenigde Staten illustreren goed hoe aantrekkelijk dit kan zijn. Per jaar zijn de directe kosten van een normaal bankfiliaal ongeveer 700.000 dollar (loonkosten, huisvesting, inrichting, enz.). Hier bovenop komt nog eens 700.000 dollar aan indirecte kosten (computerfaciliteiten, administratie, advertenties, enz.). De spaartegoeden zijn gemiddeld genomen ongeveer 50 miljoen dollar. Dit betekent dat het totaal aan kosten, 1,4 miljoen dollar, een minimale winstmarge vereist van 280 basispunten. Een gevolg van dit hoge minimum is dat slechts 20 procent van de cliënten voor de winst van de retail-activiteiten zorgt; met andere woorden, 80 procent is verliesgevend of *breakeeven*. Voor bankinstellingen zonder een kantorennetwerk zijn de kosten veel lager: zij hebben een minimale winstmarge van slechts 50 à 100 basispunten [4]. Een kantorennetwerk betekent dus in de VS een achterstand qua winstmarge

4] L.J. Radecki, J. Wenninger en D.K. Orlow, 'Bank Branches in Supermarkets'; *Current Issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, Vol. 2, no. 13, 1996.

van bijna 200 basispunten. Wat de Nederlandse situatie betreft is de vergelijking van ABN AMRO met Roparco van de Robeco-groep interessant.

Transacties per creditcard via het Internet
Winkelen via het Internet gebeurt in de praktijk nog maar zelden met elektronisch geld; in de meeste gevallen gebeurt de afrekening via de creditcard van de consument. Soms is het daarvoor nodig om het creditcard-nummer via het Internet te versturen, soms ook kan men een rekening openen en is het niet bij elke bestelling nodig om deze handeling uit te voeren. Omdat het om giraal geld gaat, zullen er geen gevolgen voor het monetaire beleid zijn. Het toezicht op de instellingen die de creditcard uitgeven lijkt ook geen nieuw probleem te vormen.

Financiële transacties via Internet kunnen het bedrijfsleven op veel manieren van dienst zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld Internet-winkels relatief goedkoop opereren: een verkoop via een 'home shopping television channel' kost 3 à 4 dollar, terwijl het via het Internet niet meer dan 15 tot 20 dollarcent aan kosten met zich meebrengt. De volgende cijfers voor de VS geven aan dat er een vergelijkbaar kostenvoordeel is voor banken: een traditionele banktransactie brengt voor een bank maar liefst 1,07 dollar aan variabele kosten met zich mee en een telefonische transactie nog altijd 0,54 dollar, terwijl een Internet-transactie slechts 0,01 dollar kost [5].

De verwachtingen rond het Internet zijn hooggespannen ondanks de beperkte omvang van de financiële transacties die het op dit moment mogelijk maakt: zo bedroeg de omzet in 1996 ongeveer 1400 miljoen gulden, een bedrag dat Visa en Mastercard iedere 70 minuten verwerken [6]. De verwachting dat het Internet een steeds belangrijker medium wordt voor financiële transacties, wordt sterk gevoed door bijvoorbeeld de volgende ontwikkelingen: (a) het aantal huishoudens dat een pc bezit groeit gestaag: in 1996 werden in de VS meer pc's dan televisies verkocht; (b) het aantal mensen dat toegang tot Internet heeft, zal de komende jaren naar verwachting sterk toenemen en (c) de verkopen via het Internet waren in het eerste kwartaal van 1997 al hoger dan het totaal voor geheel 1996.

De verwachting is dat in de VS het aantal thuisbankierende cliënten flink zal groeien, tot het jaar 2000 zelfs jaarlijks met 75 procent [7]. Uit een onderzoek van Ernst & Young blijkt dat nu nog maar 13 procent van de 130 onderzochte financiële instellingen in 17 landen het Internet gebruikt voor transacties met cliënten. In 1999 zal dit percentage, zo verwachten zij, echter zijn gestegen tot 60, in de VS zelfs tot 87. Wereldwijd groeien volgens het onderzoek de budgetten van financiële instellingen voor de IT jaarlijks met ongeveer 5 procent en geeft 36 procent van de instellingen aan dat de belangrijkste technologische investeringen betrekking hebben op thuisbankieren en het Internet [8].

Saldo op elektronische rekening
Een voorbeeld van een elektronische rekening is het I-pay-systeem dat momenteel in Nederland in experimentele vorm bestaat. Deelnemende consumenten en bedrijven openen een elektronische tussenrekening, waarvan zij via hun pc geld kunnen bij- of afboeken naar een gewone girale tegenrekening. Hier is sprake van elektronisch geld, maar nog niet van waardedragende getallen of elektronische 'muntjes'. Het elektronische saldo kan momenteel nog slechts worden gebruikt voor kleine bedragen beneden de 250 gulden.

5] 'Web security'; *Financial Times*, 2 april 1997.
6] 'Dinosaurs get hungry'; *Financial Times*, 18 september 1996.
7] 'Royal Bank of Scotland offers Internet service'; *Financial Times*, 22 januari 1997.
8] 'Internet use in financial services 'to soar''; *Financial Times*, 6 juni 1997.

Deelnemers aan het I-pay-circuit die grotere bedragen willen overboeken, moeten daarvoor een creditcard gebruiken, dus giraal geld. Dit voorbeeld illustreert dat het voor de consument niet veel verschil maakt of er met elektronisch of giraal geld wordt betaald. De banken die aan het I-pay-circuit deelnemen, staan momenteel onder toezicht van de Nederlandse Bank. Het is echter denkbaar dat een buitenlandse bank aan het circuit gaat deelnemen. In dat geval wordt de vraag naar het toezicht actueel. Hierbij moet worden opgemerkt dat het niet in het belang is van de deelnemende banken om een bank van twijfelachtige reputatie tot het circuit toe te laten.

One-time-circulation elektronisch geld
Het gaat hier om waardedragende getallen die in een geheugen (bijv. een chipkaart) kunnen worden geladen en/of via het Internet worden verstuurd. Voor een verdere beschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit rapport. Het kenmerkende van one-time-circulation elektronisch geld is dat de ontvanger van het geld dit niet aan anderen kan doorgeven. Na transactie volgt, met tussenkomst van de bank, omzetting in giraal geld.

De chipkaart is vooral makkelijk bij kleine uitgaven waarvoor andere handige (elektronische) betaalmiddelen als de creditcard en de pinpas in de ogen van de detaillist doorgaans niet geschikt zijn. Zeer handig, zo wordt door de voorstanders gesteld, is de chipkaart verder bij onbemande verkooppunten als automaten, parkeermeters en het openbaar vervoer. Ook zou de chipkaart, geplaatst achter de voorruit van de auto, in de toekomst het rekeningrijden praktisch uitvoerbaar kunnen maken. In België zijn nu al 900.000 mensen met een zogenaamde Proton-chipkaart, bereid om bijna 12 gulden per jaar te betalen voor het gemak dat men niet langer contant geld bij zich hoeft te dragen [9]. Het publiek reageert overigens nog niet altijd even enthousiast. Een van de meest ambitieuze experimenten in de VS werd opgezet door VISA, dat bezoekers van de Olympische Spelen in Atlanta de mogelijkheid bood om een chipkaart te gebruiken bij de 1.500 ondernemers. Technisch gezien verliep alles zonder problemen, maar bij zowel ondernemers als bezoekers was het enthousiasme zeer gering.

De uitgevers van chipkaarten benadrukken dat ook de introductie van de credit card in het begin stroef verliep. Hun aandacht gaat dan ook voornamelijk uit naar de successen, en minder naar de mislukkingen. De acceptatie van de chipkaart zal, zo wordt wel gesteld, in ieder geval wereldwijd aanzienlijk groter worden zodra zij meer functies krijgt of meer informatie opslaat: hierbij valt te denken aan creditcard, rijbewijs, spaarpunten, medische gegevens, verzekeringsinformatie en allerlei vormen van toegangsbewijzen. Technisch is het allemaal mogelijk omdat de chip nu al 500 maal meer informatie kan bevatten dan de overbekende magneetkaart.

Voor winkeliers is de chipkaart wellicht aantrekkelijker dan voor de consument, zoals ook blijkt uit het feit dat de Belgische middenstand bereid is om maar liefst 0,7 procent van iedere verkoop op te offeren, als dit haar kan verlossen van het kasgeld [10]. Aantrekkelijk is het gebruik van elektronisch geld zeker ook voor het bankwezen. Belangrijke kostenposten zijn namelijk het vervoer en bewaren van geld en het creëren van de mogelijkheid voor cliënten om hun geld weer op te nemen: voor het Verenigd Koninkrijk worden de jaarlijkse kosten geschat op 2 miljard pond [11]. Volgens andere deskundigen moeten de kosten worden geschat op 1 procent van het bruto binnenlands product [12].

9] 'Chipper, for now'; *The Economist*, 26 april 1997.

10] Ibid.

11] 'The smart card cashes in'; *The Economist*, 29 januari 1994.

12] 'Regulators set up Internet task force'; *Financial Times*, 20 september 1996.

Hoe meer mensen gebruik maken van elektronisch geld, hoe meer deze kosten voor banken kunnen dalen. Bovendien is het voordeel van betalen met een chipkaart voor een bank dat het minder duur is dan betalen met pinpassen, cheques of creditcards. Het voordeel van de chipkaart boven de pinpas is dat geen dure en tijdrovende controle van het banksaldo via een telefoonlijn plaatsvindt. Ten slotte verwachten de banken ook nog dat de chipkaart hen nieuwe inkomstenbronnen zal opleveren: bijvoorbeeld provisie en rente die wordt verdiend over het geld dat op de kaarten staat.

Purse-to-purse elektronisch geld
Ten slotte is het denkbaar dat er vormen van elektronisch geld ontstaan die in nog meer opzichten op gewoon chartaal geld lijken, namelijk dat ze van persoon tot persoon kunnen worden doorgegeven (via het Internet of chipkaarten of allebei) zonder tussenkomst van een bank. Zulke systemen worden nog vrijwel niet gebruikt, omdat ze een groot veiligheidsrisico in zich dragen. Immers, als waardedragende getallen niet direct worden ingeleverd bij de bank of een andere verifiërende instantie, is er geen controle meer op dubbel uitgeven. Beveiliging tegen fraude zou erop gebaseerd kunnen zijn dat vrij snel na de betaling het elektronisch geld ongeldig wordt gemaakt door omzetting in giraal geld. Een andere methode is het aanleggen van een centrale administratie van alle transacties, zodat de gang van elektronisch geld steeds kan worden getraceerd. Hieraan kleven echter bezwaren van privacy, terwijl verder in beide vormen van beveiliging de gelijkenis met chartaal geld wordt doorbroken. Purse-to-purse elektronisch geld lijkt alleen te kunnen bestaan als gewerkt wordt met geheugens en informatiestromen die in zeer hoge mate robuust zijn voor manipulatie, zoals kopiëren van de waardedragende gegevens. De harde schijf van een pc lijkt deze eigenschap moeilijk te kunnen worden gegeven. Het ziet er naar uit dat purse-to-purse elektronisch geld grotere consequenties kan hebben voor het monetaire beleid dan het eenmalig te gebruiken one-time-circulation elektronisch geld. Het geld zal immers zelfstandig circuleren en zal een eigen omloopsnelheid kunnen hebben, die verschilt van die van giraal en chartaal geld.

De komst van elektronische geld is een interessante en belangwekkende ontwikkeling. Zij roept echter verschillende vragen op. Zijn er gevolgen voor de geldhoeveelheid en de omloopsnelheid van het geld, en de inrichting van het monetaire beleid? Zijn er extra waarborgen noodzakelijk om via het bedrijfseconomisch toezicht het vertrouwen in het bankwezen te handhaven? Aan deze vragen wordt hieronder nader aandacht gegeven.

B.3 Monetair toezicht

B.3.1 De opkomst van het monetarisme

De vraag is of de komst van het elektronische geld gevolgen heeft voor het monetaire beleid. Moderne analyses over de spankracht van het monetaire beleid vinden deels hun oorsprong in het werk van Milton Friedman, Karl Brunner en Allan Meltzer [13]. Dit werk vestigde het monetaristische inzicht dat het nationale prijspeil en het veranderingstempo daarin (de inflatie) afhangen van respectievelijk de omvang en de groeivoet van de nationale geldhoeveelheid. Vaak werd eerder verondersteld dat inflatie een zaak was van werkgevers en vakbonden die met loon- en prijsafspraken bepaalden in welk tempo het leven duurder werd. In die analyse was niet of nauwelijks plaats voor een centrale bank die de geldhoeveelheid reguleert. Voorzover al naar monetaire

13] Zie voor klassieke overzichten van het debat tussen 'monetaristen' en 'Keynesianen' bijvoorbeeld R.J. Gordon (ed.), *Milton Friedman's monetary framework*; Chicago, University of Chicago Press, 1974; en J.L. Stein (ed.), *Monetarism;* Amsterdam, New York, Oxford, North-Holland Publishing Company, 1976.

cijfers werd gekeken, was de veronderstelling dat de geldhoeveelheid zich passief aanpast aan de behoeften van de economie, die op hun beurt weer zouden afhangen van het gedrag van werkgevers en vakbonden.

Het werk van Friedman, Brunner en Meltzer geeft aan dat onder heel verschillende institutionele omstandigheden toch steeds een nauw verband bestaat tussen enerzijds de omvang van de geldhoeveelheid en de groeivoet daarvan en anderzijds de in geld uitgedrukte totale nationale economie en de inflatie. Vaak viel bovendien een vertraging te herkennen tussen een verandering in het groeitempo van de geldhoeveelheid enerzijds en een overeenkomstige verandering in de inflatie anderzijds. Ook waren er tal van episodes waarin bijvoorbeeld een devaluatie het gevolg was van een excessief inflatoir beleid. Zulke episodes lijken zich niet te laten verklaren vanuit de hypothese dat de centrale bank uitsluitend passief reageert op trends in de goederen- of arbeidsmarkt. In dat de monetaristische visie is het vooral de centrale bank die een verantwoordelijkheid heeft voor de regulering van het prijspeil en de inflatie (en daarmee vaak ook van de wisselkoers.

B.3.2 Praktische invulling van het monetaire toezicht

Bij het uitoefenen van de verantwoordelijkheid voor de inflatie hebben centrale banken behoefte aan *een goede maatstaf voor de geldhoeveelheid, goede beleidsinstrumenten*, en *stabiele transmissiemechanismen*. De hierbij behorende schematische weergave van de praktische invulling van het monetaire beleid bestaat uit twee stappen:
stap 1: reserves bij commerciële banken x geldmultiplicator = geldhoeveelheid, en
stap 2: geldhoeveelheid x omloopsnelheid = prijspeil x reëel bruto binnenlands product.
Stap 2 geeft aan dat het kunnen beperken van de groei van het prijspeil (de inflatie) in de eerste plaats vraagt om een goed inzicht in de omvang van de geldhoeveelheid. Daarom kwamen de centrale banken van de lidstaten van de EU in 1994 tot de aanbeveling het elektronisch geld op te nemen in de definitie van monetaire aggregaten als M1, die als belangrijke indicatoren dienen voor het monetaire beleid. M1 bestaat uit chartaal geld en girale tegoeden in handen van het ingezeten publiek. De uitgever van elektronisch geld moet dan ook sinds kort de omvang van zijn balanspost 'elektronisch geld in omloop' aan de Nederlandse Bank rapporteren.

Daarnaast hebben centrale banken volgens stap 1 behoefte aan goed werkende instrumenten voor het sturen van de reserves van de commerciële banken. Deze bankreserves – deels verplicht en deels vrijwillig – worden aangehouden in de vorm van bankbiljetten in kas en tegoeden bij de centrale bank. De Nederlandse Bank kan de omvang van de bankreserves beïnvloeden met behulp van haar voornaamste monetaire-beleidsinstrument, de korte rente: bij een hogere korte rente neemt de vraag naar bankreserves af. Maar, wat zorgt voor deze negatieve vraagrelatie en hoe stuurt de centrale bank deze korte rente?

Het huidige geldmarktinstrumentarium is zodanig vorm gegeven dat het voortdurend noodzakelijk is dat de commerciële banken collectief bij de centrale bank in het 'rood' staan. De Nederlandse Bank creëert namelijk via de uitgifte van liquiditeitspapier in de vorm van Nederlandse Bank Certificaten (NBC's) en de inzet van de zogenaamde geldmarktkasreserve een kunstmatig geldmarkttekort. Hierdoor zijn de banken gedwongen een beroep te doen op de kredietfaciliteiten van DNB tegen de door de Bank te bepalen tarieven: de officiële voorschotrente en de speciale beleningsrente. Op deze wijze is het moge-

lijk de korte rente te sturen [14]. Nu wordt ook duidelijk waarom een hogere korte rente leidt tot minder reserves: de gelden in de reserves komen voor een deel uit de kredietfaciliteiten, en een hogere rente maakt het aanhouden van reserves dus kostbaarder en daardoor minder aantrekkelijk.

Indien nu de bankbiljettenomloop afneemt door de opkomst van elektronisch geld, betekent dit dat de commerciële banken minder bankbiljetten bij DNB hoeven te kopen, hetgeen een verruiming van de geldmarkt met zich meebrengt. Als DNB de commerciële banken toch in het rood wil houden, zal extra liquiditeitspapier moeten worden uitgegeven of zal de geldmarktreserve moeten worden opgehoogd. Omdat een en ander kan plaatsvinden met het huidige instrumentarium, kan worden geconcludeerd dat elektronisch geld geen gevolgen heeft voor het beïnvloeden van de korte rente en daarmee voor de sturing van de reserves van commerciële banken. Omdat over de geldmarktreserve en de NBC's rente wordt vergoed, betekent dit alles wel dat de winst van DNB afneemt.

Een restrictief monetair beleid moet via een hogere rente zorgen voor een lagere inflatie. Het bovenstaande geeft goed aan hoe dit werkt. Bij een hogere rente nemen de reserves in omvang af, en hierdoor hebben banken minder 'lucht' voor het scheppen van geld; kortom, het geldaanbod daalt (stap 1). Daarnaast betekent een hogere rente minder vraag naar geld omdat het voor consumenten aantrekkelijker wordt voor rentedragende beleggingsvormen te kiezen die buiten de gelddefinities vallen. Als zowel het aanbod als de vraag naar geld daalt, zal doorgaans ook de evenwichtswaarde van de geldhoeveelheid dalen. Stap 2 zegt ten slotte dat minder geld bij een gelijk blijvende omloopsnelheid en reële productie zorgt voor een lager prijspeil.

Goede maatstaven voor de geldhoeveelheid en goede beleidsinstrumenten zijn noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarden voor een succesvol monetair beleid. Noodzakelijk is daarnaast namelijk ook voldoende stabiliteit en voorspelbaarheid in de twee transmissiemechanismen die stap 1 en 2 weergeven. De voorspelbaarheid van acties van de centrale bank om via veranderingen in de bankreserves de geldhoeveelheid te reguleren wordt afgemeten aan de voorspelbaarheid van de zogenaamde geldmultiplicator (stap 1) [15]. Als de centrale bank er inderdaad in slaagt om langs indirecte weg de groeivoet van de geldhoeveelheid te beïnvloeden, is het vervolgens belangrijk om te bezien hoe nauw het verband is tussen deze groeivoet ($\Delta \ln M$) en inflatie ($\Delta \ln P$) (stap 2). Monetaire economen spreken in dit verband over de voorspelbaarheid van de omloopsnelheid (V) van het geld, het verhoudingsgetal tussen het bruto binnenlands product (bbp) in lopende guldens of dollars ($P \cdot Y$), en de geldhoeveelheid (M) [16]:

$$M \cdot V = P \cdot Y \qquad \text{of} \qquad \Delta \ln M + \Delta \ln V = \Delta \ln P + \Delta \ln Y$$

[14] De Nederlandse monetaire instituties worden op verschillende plaatsen in de tekst als voorbeeld genomen. Op het moment dat het elektronische geld een wezenlijke rol zal spelen is het monetaire beleid wellicht in handen van de Europese Centrale Bank. Op Europees niveau zullen de omstandigheden en gevolgen echter niet veel anders zijn.

[15] Zie bijv. E.J. Bomhoff, 'Predicting the money multiplier'; *Journal of Monetary Economics*, 1977, blz. 325-346 voor een vergelijkend onderzoek naar de voorspelbaarheid van de geldmultiplicator in de Verenigde Staten en Nederland. Zie ook R.H. Rasche en J.M. Johannes, *Controlling the Growth of Monetary Aggregates*; Boston, Kluwer Academic Publishers, voor een meer recente analyse langs dezelfde lijnen.

[16] Irving Fisher ging oorspronkelijk uit van een vergelijking in termen van de nominale waarde van de transacties in de economie, $P \cdot T$: $M \cdot V^T = P \cdot T$. Hierbij is T het aantal transacties per jaar en V^T de 'transactie-omloopsnelheid'. Omdat de nominale waarde van transacties moeilijk te meten is, wordt ter vereenvoudiging verondersteld dat T proportioneel is met Y: $T = v \cdot Y$ waarbij v een constante proportionaliteitsfactor is. Het substitueren van $v \cdot Y$ voor T in de Fisher-vergelijking geeft als uitkomst $M \cdot V^T = v \cdot P \cdot Y$, en dit kan worden herschreven als de vergelijking in de tekst als V gelijk wordt gesteld aan V^T/v. Zie ook Mishkin, *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*; 1995, blz 545.

Hoe voorspelbaarder deze omloopsnelheid van het geld ($\Delta \ln V^a c$), des te kansrijker zal de centrale bank zijn om middels het aansturen van de geldhoeveelheid bij een gegeven economische groei $\Delta \ln Y$ ook een lage en stabiele inflatie te genereren.

Mochten elektronische betaalmiddelen puur als substituut voor gewone chartale en girale middelen gaan fungeren, dan zullen de geldmultiplicator en de omloopsnelheid in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid net zo (in)stabiel blijven als ze nu zijn, aangenomen dat de elektronische kassen adequaat worden waargenomen als onderdeel van M1 [17]. Wanneer het elektronische geld echter grote veranderingen in het betaalgedrag tot gevolg heeft, zou dit wel repercussies kunnen hebben voor de voorspelbaarheid van de verbanden tussen enerzijds de door de bevolking gewenste geldhoeveelheid en anderzijds de bankreserves en het bbp. Het betaalgedrag zou kunnen veranderen, omdat elektronisch geld het voor het publiek mogelijk maakt te besparen op de vraag naar chartaal geld en elektronisch geld tezamen, om zo minder rente-inkomsten te derven. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als de consument op eenvoudige wijze zijn elektronische portemonnee thuis per telefoon kan opladen met precies die hoeveelheid elektronisch geld die hij nodig heeft [18].

Echter, deze instabiliteit of onvoorspelbaarheid als gevolg van een veranderde geldvraag zal naar verwachting slechts van tijdelijke aard zijn, namelijk gedurende een overgangsperiode na de introductie van het nieuwe betaalmiddel [19] [20]. Zodra de geldmultiplicator en de omloopsnelheid aan het einde van deze overgangsperiode hun nieuwe langetermijnevenwichtswaarden hebben bereikt, keert de oude mate van voorspelbaarheid weer terug. Een voor de hand liggende vraag is of hier niet een te optimistisch beeld wordt geschetst omdat de introductie van een nieuw betaalmiddel enige jaren kan kosten en de genoemde overgangsperiode hierdoor hinderlijk lang zou duren. Gezien de ervaringen met de invoering van betaalrekeningen en cheques in de jaren zestig, zou het om een periode van 5 tot 10 jaar kunnen gaan. Maar zelfs een overgangsperiode van 10 jaar hoeft geen probleem te zijn, omdat de verwerking van dit soort technologische innovaties in de economie zeer geleidelijk plaatsvindt. De beweging naar de nieuwe langetermijnevenwichtswaarden verloopt dan ook bijna langs een rechte lijn (eventueel na een logaritmische transformatie), en de extra onvoorspelbaarheid die dit met zich meebrengt is zelfs met een eenvoudige lineaire trend in statistische modellen weg te werken.

In de na-oorlogse geschiedenis zijn haast continu technologische ontwikkelingen gerealiseerd die gevolgen hadden voor de vraag naar geld en die daarmee dus ook van belang waren voor de geldmultiplicator en de omloopsnelheid. Er is echter geen enkele wetenschappelijke studie die voedsel geeft aan de hypothese dat de landen die de meeste ruimte bieden aan technologische innovaties in de financiële sector minder voorspelbare transmissiemechanismen hebben. Integendeel, een vroege studie van Bomhoff toonde al aan wat later door andere onderzoekers werd bevestigd, namelijk dat precies in de Verenigde Staten de voorspelbaarheid van de multiplicator gunstiger was dan

17] H.C.J. van der Wielen, 'Elektronisch geld in Nederland'; Achtergrondinformatie behorende bij toespraak bij toespraak op nationaal chipcard-congress op 10 oktober 1996.

18] In Nederland bestaan voor zowel de chipknip als de chipper plannen voor dergelijke faciliteiten.

19] A. Visser, 'Mogelijke implicaties van elektronisch geld voor het monetaire beleid en de winst van de centrale bank'; *Economisch Statistische Berichten*, vol. 81, no. 4069, 1996, blz. 684-689.

20] Hierbij moet wel worden bedacht dat de start van de EMU waarschijnlijk eveneens gepaard zal gaan met een breuk in de stabiliteit van de geldvraag. Eventuele additionele instabiliteit van de geldvraag als gevolg van de opkomst van elektronische portemonnees kan het monetaire beleid in deze periode extra compliceren, zelfs indien zij tijdelijk is. Dit geldt met name als de Europese Centrale Bank in de derde fase van de EMU zou besluiten een geldhoeveelheidsbeleid te voeren.

in andere hoog ontwikkelde landen, hoewel juist de VS vooropliepen met snelle technologische veranderingen in de financiële sector [21].

Econometrische research geeft ook geen voedsel aan de veronderstelling dat technologische innovatie in de financiële sector, wellicht afgezien van tijdelijke instabiliteit, ongunstige gevolgen heeft voor de voorspelbaarheid in het transmissiemechanisme tussen de geldhoeveelheid en de inflatie [22]. Onderzoek laat zien dat in alle belangrijke industrielanden de omloopsnelheid voldoende stabiel is om inderdaad de centrale bank de kans te bieden langs monetaire weg de inflatie te reguleren. Belangrijk hierbij is dat opnieuw de uitkomsten voor de Verenigde Staten verhoudingsgewijs het gunstigst zijn, terwijl de innovatie in de financiële sector in de VS intensiever was dan in de andere onderzochte landen (Japan, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië en Canada). Het is overigens goed hier te benadrukken dat de essentie van econometrisch onderzoek is dat trends uit het verleden worden doorgetrokken naar de toekomst. Achteraf moet altijd blijken of een dergelijke extrapolatie geoorloofd is. Dit is ook hier het geval: achteraf kan pas blijken of de ervaringen uit het pré-Internet-tijdperk goede inzichten geven voor de toekomst.

De analyse kan gecompliceerder worden als de uitgevende instellingen over de elektronische tegoeden rente vergoeden, bijvoorbeeld om een groter marktaandeel te verwerven [23]. Dit zou tot gevolg hebben dat de rentegevoeligheid van de vraag naar M1 (incl. elektronisch geld) in absolute waarde daalt ten opzichte van de huidige situatie, omdat de renteloze component kleiner wordt. Dit zou dan betekenen dat in de toekomst een grotere verandering in de rente nodig is om een bepaalde verandering in de geldhoeveelheid te bewerkstelligen. Een gevolg hiervan is dat de volatiliteit van de rente toeneemt, hetgeen schadelijk is voor de economische groei [24]. Het is overigens maar de vraag of banken bereid zijn deze rentevergoedingen te geven: de renteloze float is juist, naast de provisies, een zeer interessante inkomstenbron, die voor een deel de kosten verbonden aan het nieuwe betaalsysteem moet compenseren.

Gevaarlijk voor het monetaire beleid zijn, zo wordt meer dan eens gesteld, niet de technologische innovaties in de financiële sector, maar abrupte veranderingen in reguleringen. Waar technologische innovaties meestal geleidelijk plaatsvinden, gaat een verandering in regelgeving in verhouding vaak snel. Het verleden biedt dan geen houvast meer voor de toekomst; het gedrag van het publiek verandert onmiddellijk. Als bijvoorbeeld plotseling de renteplafonds bij bepaalde financiële intermediairs worden afgeschaft, leidt dat tot verschuivende marktaandelen van verschillende categorieën financiële intermediairs en tot een ander financieel gedrag van het publiek. Dit kan onvoorspelbare gevolgen hebben voor de omloopsnelheid van het geld en wellicht ook voor de geldmultiplicator, zij het dat ook hier kan worden gesteld dat het systeem naar een nieuw evenwicht zal tenderen.

Ook het opheffen van restricties op internationaal financieel verkeer, zoals bijvoorbeeld in het vorige decennium plaatsvond in Zweden en Finland, heeft belangrijke gevolgen voor het financieel gedrag en maakt tijdelijk de omloopsnelheid van het geld veel minder voorspelbaar. De recente Engelse geschiedenis laat ook verschillende episodes zien die de omloopsnelheid van het geld beïnvloed hebben, bijvoorbeeld in 1971-1974 toen de kredietmarkt deels werd gedereguleerd. En opnieuw in 1989 toen de nieuwe regering-

21] E.J. Bomhoff (1977), op.cit., blz. 325-346.

22] E.J. Bomhoff, 'Stability of velocity in the major industrial countries'; *IMF Staff Papers*, vol. 38, september 1991, blz. 626-642.

23] A. Visser, 'Mogelijke implicaties van elektronisch geld voor het monetaire beleid en de winst van de centrale bank'; *Economisch Statistische Berichten*, 1996, vol. 81, no. 4069, blz. 684-689.

24] R.G.J. den Hertog, *Empirical essays on growth, uncertainty and prediction*; dissertatie, Amsterdam, 1997.

Thatcher restricties op internationaal kapitaalverkeer afschafte. Dit leidde tot fouten in de voorspellingen met betrekking tot de Engelse inflatie, omdat tevens de voorspellingen in het gedrag van de Engelse omloopsnelheid van het geld verkeerd bleken. Zo biedt de geschiedenis dus tal van waarschuwingen voor wat betreft de onvoorspelbaarheid van de omloopsnelheid tijdens en na financiële liberalisatie, maar laat de literatuur niet zien dat technologische innovatie in de financiële sector ernstige consequenties heeft voor de voorspelbaarheid van de omloopsnelheid van het geld. Hierbij dient overigens wel te worden aangetekend dat technologische innovatie na verloop van tijd indirect kan dwingen tot financiële liberalisatie, met, als deze liberalisatie op abrupte wijze vorm krijgt, de bovengeschetste gevolgen.

Twee recente Amerikaanse voorbeelden die betrekking hebben op technologische innovaties, zijn de sterke groei van *money market mutual funds* in de jaren tachtig en meer recent de *sweep accounts*. Beide gevallen gingen gepaard met enige transitoire onzekerheid over de omloopsnelheid van het geld. Deze onzekerheid nam echter niet dusdanige vormen aan dat de sturing van de Amerikaanse inflatie er in belangrijke mate door in gevaar kwam.

Er is a *priori* dus weinig aanleiding te veronderstellen dat een toenemend gebruik van elektronisch geld de sturing van de inflatie middels het monetaire beleid significant zal compliceren. Die geruststellende conclusie geldt met name wanneer – zoals in alle opzichten valt te voorzien – de groei van digitaal geld een geleidelijk karakter zal dragen en niet schoksgewijs zal verlopen. Immers, in het verleden bleek dat wettelijke deregulering in de financiële sector tot grote eenmalige onvoorspelbare effecten kan leiden omdat immers alle vereiste technologie al aanwezig is en houders van geld vaak onmiddellijk gebruik willen maken van de nieuw toegestane mogelijkheden om hun liquide middelen anders aan te wenden. Bij het digitale geld gaat het veeleer om een toenemend percentage van de transacties dat op niet-conventionele wijze financieel wordt afgewikkeld. Er is geen reden om aan te nemen dat die groei een zo schoksgewijs karakter zal dragen dat daardoor de beheersbaarheid van de inflatie wezenlijk in gevaar komt.

B.3.3 Onafhankelijkheid centrale bank

Indirect relevant voor het monetaire beleid is de afneming van de winst van de centrale banken die de substitutie van elektronisch geld voor chartaal geld veroorzaakt. De winst zal dalen omdat de uitgever van elektronisch geld in feite een deel van de inkomsten overneemt van de centrale banken die nu nog voortvloeien uit het monopolie op de uitgifte van bankbiljetten. Zo'n uitgevende instelling creëert op de passiefzijde van de balans de renteloze post 'elektronisch geld in omloop' (*float*) die vergelijkbaar is met de post 'bankbiljetten in omloop' van DNB. Daar tegenover staan op de actiefzijde posten (obligaties of deposito's) waarin de float is belegd en waarop rente wordt verdiend. De winst die uit de uitgifte van geld voortvloeit wordt ook wel seigniorage of muntloon genoemd. Bij meer 'elektronisch geld in omloop' stijgt de seigniorage voor de uitgever van het nieuwe betaalmiddel maar door de substitutie voor chartaal geld zullen er minder 'bankbiljetten in omloop' zijn en zal daardoor de seigniorage voor de centrale bank afnemen. Als de banken zouden besluiten om rente te betalen over de elektronische tegoeden, dan zou de seigniorage voor een deel worden overgeheveld van de centrale banken naar het publiek.

Tabel B.1 **Effecten van de chipkaart op de seigniorage, 1994**

	Seigniorage[1]	Operationele kosten[1]	Afneming van seigniorage[1] als ... ... chipkaarten alle biljetten met waarde tot US$ 25[2] vervangen	... iedereen een chipkaart met daarop US$ 100[2] bij zich heeft	... chipkaarten alle contante betalingen tot US$ 25[2] vervangen
België	0,44	0,17	0,05	0,03	0,05
Canada	0,31	0,03	0,15	0,05	0,13
Duitsland	0,52	0,07	0,06	0,03	0,06
Frankrijk	0,28	0,13	0,08	0,03	0,07
Italië	0,65	0,06	0,05	0,06	0,09
Japan	0,42	0,06	0,06	0,01	0,04
Nederland	0,46	0,06	0,06	0,03	0,05
VK	0,28	0,03	0,14	0,05	0,10
VS	0,43	0,03	0,14	0,03	0,09
Zweden	0,48	0,04	0,10	0,04	0,16
Zwitserland	0,45	0,05	0,05	0,01	0,05

[1] Als percentage van het bbp.
[2] Of het equivalent in lokale valuta.

Bron: BIS, *Implications for central banks*, 1996.

Omdat het doorgaans de kleinere bedragen betreft, zal het chipkaartgebruik naar verwachting vooral de circulatie van munten en lagere bankbiljettencoupures gaan vervangen. Volgens simulatieberekeningen op basis van een frequentieverdeling van de betaalde bedragen zal bij een 100-procent-acceptatie van de chipkaart en een maximum voor de chipkaartbetalingen van 40 gulden, de totale circulatiewaarde van de Nederlandse bankbiljetten met bijna 7 procent afnemen en die van munten met 66 procent [25]. Tabel B.1 toont de effecten die dergelijke reducties van de geldhoeveelheid hebben op de seigniorage voor de centrale banken in verschillende landen. Bij het verdwijnen van de bankbiljettencoupures tot lokale-valuta-equivalenten van 25 dollar daalt de winst (seigniorage minus operationele kosten) gemiddeld met bijna 30 procent voor de 11 landen in tabel B.1, waarbij Zwitserland, Duitsland en Nederland met respectievelijk 12,5, 13,3 en 15 procent aanzienlijk beter af zijn dan Canada, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk met meer dan 50 procent.

Indirect kunnen dergelijke grote winstdalingen van belang zijn voor het monetaire beleid omdat het onvoldoende intact blijven van de winst het gevaar met zich mee zou kunnen brengen dat de centrale bank afhankelijk wordt van het budget van de overheid. Dit laatste zou kunnen betekenen dat een centrale bank gevoeliger wordt voor politieke druk om een monetair beleid te voeren dat de economische groei stimuleert maar tegelijkertijd de prijsstabiliteit in gevaar brengt. Een te grote afhankelijkheid van het overheidsbudget brengt in potentie de onafhankelijk van de centrale bank in gevaar [26].

Er zijn een aantal mogelijkheden voor een centrale bank om het winstverlies te compenseren: renteloze kasreserves, een tarifering van verleende diensten als het banktoezicht en het verwerken van de betalingen voor de overheid, het vervangen van laagrenderende beleggingsvormen als goud door obligaties en aandelen, of zelf elektronisch geld uitgeven. Dit laatste ligt niet erg voor de

[25] W.C. Boeschoten, op.cit.
[26] S.L. Lelieveldt, 'How to Regulate Electronic Cash'; *American University Law Review*, vol. 46, no. 4, 1997, blz. 1163-1175.

hand omdat het de concurrentie, en daarmee de prikkel bij bedrijven om te innoveren, zou beperken. Overigens heeft het EMI in 1994 de mogelijkheid wel opengelaten door aan te geven dat de zorg voor de integriteit van het betalingsverkeer centrale banken op enig moment zou kunnen nopen tot een zekere operationele betrokkenheid bij de uitgifte van elektronisch geld.

B.4 Bedrijfseconomisch toezicht

B.4.1 Vermijden van financiële crises

Toezicht
Een elektronisch geldsysteem dat onzorgvuldig is vormgegeven in de zin dat er geen duidelijk wettelijk kader is, brengt het gevaar met zich mee dat partijen met een slechte kredietwaardigheid of een slecht risicomanagement geld gaan uitgeven. Een onwenselijk gevolg hiervan is dat de kans groter wordt dat een uitgever niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Omdat financiële instellingen via de *interbank loan market* en betalingssystemen met elkaar zijn verbonden, kan deze ene uitgever ook andere marktpartijen in problemen brengen. Bij een voldoende groot volume van verkeerde transacties kan dit leiden tot een drastische ontregeling van de elektronische betaalsystemen, die zich zelfs ook nog zou kunnen voortplanten in de girale betaalsystemen. Verder is het niet ondenkbaar dat eventuele incidenten met elektronisch geld repercussies hebben voor de veiligheidsbeleving van de consument, als gevolg waarvan onverwachte veranderingen in de vraag naar bankbiljetten mogelijk zijn [27]. Welke maatregelen treft de overheid om te voorkomen dat elektronisch geld dit soort crises gaat veroorzaken?

Centrale banken zijn van oudsher de instellingen die namens de gemeenschap toezicht uitoefenen op het kredietwezen ten einde financiële crises te vermijden. De opkomst van elektronisch geld lijkt hier geen verandering in te brengen. Het Europees Monetair Instituut (EMI) heeft namelijk in 1994 het standpunt ingenomen dat uitgevers van een elektronische portemonnee de status van kredietinstelling moeten hebben of samenwerking moeten zoeken met een kredietinstelling. (Opgemerkt moet worden dat de uitgever niet degene is die uitsluitend de technische faciliteit levert; het gaat om degene die de gelden van de kaarthouder onder zich heeft.) Wat Nederland betreft betekent dit dat de uitgevers vallen onder de Wet toezicht kredietwezen (Wtk) 1992. Daarom moeten zij een vergunning van DNB hebben en ten aanzien van de bedrijfsvoering voldoen aan de wettelijke eisen die aan kredietinstellingen worden gesteld. Zo stelt de Wtk eisen op het vlak van de integriteit en deskundigheid van de leiding, de solvabiliteit en liquiditeit van de instelling, en de administratieve organisatie. Deze eisen moeten bijdragen aan de veiligheid en integriteit van het elektronische betalingsverkeer.

De zorg van marktpartijen is dat dergelijke eisen zwaarder wegen voor nieuwe instellingen die zich willen specialiseren in elektronisch geld dan voor de bestaande 'brede' retailbanken. De vraag is of deze nieuwe instellingen daardoor qua concurrentiepositie een achterstand hebben, minder makkelijk tot de markt kunnen toetreden, en niet de gewenste bijdrage aan het technologische vernieuwingsproces kunnen leveren. Ten einde voor voldoende concurrentie te zorgen, is het van belang dat wetgeving niet een oneerlijke *entry barrier* vormt voor nieuwe instellingen. Concurrentie is namelijk belangrijk, omdat het kan bijdragen aan lagere provisie en een grotere functionaliteit van de systemen: bij de chipkaart is het bijvoorbeeld wenselijk dat uitgevers de betaalfunctie combineren met andere functies als spaarprogramma's, ook al brengt dit hogere kosten met zich mee.

27] H.C.J. van der Wielen, op. cit.

Er hoeft geen sprake te zijn van een *entry barrier*. De zwaarte van de toezichtslast is afhankelijk van de aard en diversiteit van de activiteiten die een kredietinstelling onderneemt. Als bijvoorbeeld een uitgever van elektronisch geld ervoor zou kiezen de verkregen gelden uit te zetten in de vorm van direct opvraagbare tegoeden bij banken of te beleggen in overheidsobligaties, dan is sprake van zowel risicomijdende als liquide uitzettingen. In een dergelijke situatie zijn de uit de Wtk voortvloeiende verplichtingen veel beperkter dan ingeval een instelling het volledige pakket aan bancaire activiteiten aanbiedt.

Internationaal gezien zijn er verschillen in de striktheid van de wetgeving. Terwijl de centrale banken van Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland stellen dat alleen kredietinstellingen elektronisch geld mogen uitgeven, is dit ook mogellijk voor niet-kredietinstellingen in Canada en de VS. In Japan en Zwitserland is hierover nog geen definitief standpunt ingenomen. De Noord-Amerikaanse autoriteiten verdedigen doorgaans hun standpunt door een vergelijking te maken met *travelers cheques*, die ook kunnen worden uitgegeven door niet-kredietinstellingen. Een voordeel van het Europese standpunt is dat het bestaande wettelijk toezicht eenvoudig kan worden uitgebreid naar nieuwe producten, terwijl het Amerikaanse standpunt zorgt voor meer concurrentie en innovatie.

Overigens kan ook een liberaal standpunt leiden tot bezorgdheid bij de marktpartijen: maakt men zich in Europa zorgen over de toetreders, in de VS voelen de grote bestaande banken zich onheus bejegend. Deze Amerikaanse banken benadrukken dat niet-kredietinstellingen die chipkaarten uitgeven, minder last hebben van controle door toezichthouders en allerlei eisen ten aanzien van reserves, administratie en rapportage. Dit biedt niet-kredietinstellingen een kostenvoordeel en daardoor, in de ogen van de bestaande banken, een oneerlijk concurrentievoordeel. Overigens wordt dit voor een deel rechtgezet door toezicht van de monetaire autoriteiten op statenniveau. Het feit dat de overheden in Europa als eerste een relatief strikt beleidsstandpunt hebben ingenomen is wellicht niet verwonderlijk omdat het *pre-paid* elektronisch geld tot nu toe met name in Europa van de grond is gekomen.

In het bovenstaande is impliciet aangenomen dat banken het elektronische geld uitsluitend voor gebruik op de binnenlandse markt uitgeven. In dat geval is het toezicht van centrale banken op het uitgeven van elektronisch geld betrekkelijk eenvoudig. Veel moeilijker wordt het wanneer er een vorm van Internet-geld komt die geschikt is voor grensoverschrijdende transacties. Stel dat een bank in land *i* via het Internet elektronisch geld uitgeeft voor de consumenten in land *j* die daarmee kunnen betalen in eigen land en daarbuiten. Dit zou het bereik van nationale wetten aanzienlijk kunnen beperken. Sommige landen zijn dan ook bevreesd dat het Internet het uitgevers van elektronisch geld mogelijk maakt zich uit kostenoverwegingen te vestigen in landen met de minst strikte regelgeving. Dit zou de betrouwbaarheid van 'ons geld' weer een paar decennia terugplaatsen in de tijd. Aan het punt van grensoverschrijdende transacties wordt later in deze bijlage verder aandacht gegeven.

Garantiestelsel

Twee belangrijke, nauw met elkaar samenhangende, eisen die men aan geld stelt, zijn dat het schaars is en dat het moeilijk moet zijn na te maken. Munten van goud en andere edelmetalen voldoen aan deze eisen, en werden dan ook lange tijd als geld gebruikt. Op een bepaald moment werd het echter handig gevonden, mede om veiligheidsredenen, deze munten niet meer mee te sjouwen of zelf te bewaren, maar ze onder te brengen bij een instituut dat beloofde er goed op te zullen passen. Als ontvangstbewijs kreeg de eigenaar een papier, dat in zijn oorspronkelijke vorm inderdaad recht gaf op teruggave van de in bewaring gegeven munten. Echter, toen duidelijk werd dat de bewaarder altijd

goed zijn verplichtingen nakwam, ging het ontvangstbewijs zelf de rol van betaalmiddel vervullen: het bankbiljet.

Vertrouwen is cruciaal voor de acceptatie van een betaalmiddel; een afnemend vertrouwen in de bewaarders van de gouden munten heeft er in het verleden voor gezorgd dat centrale banken het monopolie kregen op de uitgifte van bankbiljetten. Toen men later bankbiljetten in bewaring gaf bij banken in ruil voor een virtuele vorm van geld, het girale geld, reageerden de monetaire autoriteiten opnieuw met het inbouwen van zekerheden. Zo is bijvoorbeeld het garantiestelsel in het leven geroepen om het vertrouwen in de geldcreatie van banken te vergroten: als een commerciële bank niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, geeft de overheid het geld terug.

Ook een brede acceptatie van elektronisch geld door het publiek vereist een compleet vertrouwen in het betaalmiddel. Nu is het girale geld in verschillende opzichten vergelijkbaar met het elektronische geld: in beide gevallen gaat het om een vorm van virtueel geld en trekt de uitgever gelden van het publiek aan in ruil voor een bepaalde hoeveelheid *pre-paid* koopkracht. Omdat het garantiestelsel een zeer belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het vertrouwen in de girale betaalmiddelen van de commerciële banken, zou het voor de hand liggen dat het garantiestelsel ook van toepassing is op elektronisch geld. Dit is formeel echter (nog) niet het geval. Op dit punt zit een zekere tweeslachtigheid in de standpunten van de centrale banken.

De centrale banken maken steeds een onderscheid tussen *single-purpose* en *multi-purpose*. Bij *single-purpose* gaat het bijvoorbeeld om telefoonkaarten en koffiemunten: middelen die bedoeld zijn voor betaling van de door de uitgevende onderneming zélf te leveren goederen en diensten. Met *multi-purpose* kaarten als de chipkaart kan men echter ook betalen voor door andere ondernemingen geleverde goederen en diensten. Ten aanzien van het toezicht geldt dat *single-purpose* kaarten niet onder de Wet toezicht kredietwezen vallen, en *multi-purpose* kaarten wel.

Echter wat betreft het garantiestelsel maken de centrale banken dit onderscheid niet altijd even duidelijk. Elektronisch geld wordt namelijk op dit punt in sommige gevallen wél op dezelfde manier behandeld als telefoonkaarten: het is een vorm van aanwendbare koopkracht waarvoor vooruit is betaald. En centrale banken stellen zich daarom op het standpunt dat elektronisch geld net als telefoonkaarten niet behoeft te worden verzekerd. Zo is in de VS bepaald dat elektronisch geld is verzekerd als de onderliggende dollars op naam van de cliënt blijven staan tot een transactie wordt uitgevoerd. Echter, als de onderliggende dollars van alle cliënten in één gemeenschappelijke 'pot' terecht komen, geldt het garantiestelsel niet. En, elektronisch geld dat wordt uitgegeven door niet-bancaire instellingen, is in geen van beide gevallen verzekerd. In Nederland vallen de chipkaarten formeel nog niet onder het garantiestelsel, maar hebben de Nederlandse banken wel al onderling afgesproken dat ze gezamenlijk garant staan voor de tegoeden en eventuele verliezen gezamenlijk zullen dragen. In Frankrijk, Italië en Zweden is elektronisch geld formeel al verzekerd, in Canada, Japan, Nederland en het Verenigd Koninkrijk is de discussie nog gaande.

Ontwerpers van elektronisch geld als David Chaum, de oprichter van DigiCash, stellen wel dat elektronisch geld alleen een succes zal worden als het qua eigenschappen volledig vergelijkbaar is met chartaal geld: verifieerbare echtheid gecombineerd met anonimiteit. Dat de waarde is gegarandeerd moet hieraan worden toegevoegd. De centrale banken garanderen de waarde van het chartale geld en het garantiestelsel de waarde van het girale geld. Om elektronisch geld een succes te laten worden, zijn daarom goede afspraken over wie zich hiervoor garant stelt een belangrijk punt van aandacht; het

die van ING Nederland. Zowel de Zuid-Koreaanse bank als de ING-dochter kan die extra 2 procentpunten bieden, omdat het minder strikte toezicht hun een kostenvoordeel geeft. Vervelend is echter wel dat de hogere rente samengaat met meer risico omdat minder toezicht de kans op een *bank failure* vergroot. Het faillissement van de BCCI heeft een aantal jaar geleden nog eens duidelijk aangegeven dat soepeler toezicht niet altijd in het belang is van de cliënt.

Het ziet ernaar uit dat Europese centrale banken hier weinig tegen kunnen doen. Een Zuid-Koreaanse bank die niet voldoet aan de Nederlandse kwaliteitsmaatstaven zal geen vergunning krijgen van de Nederlandse Bank, maar kan via het Internet ongestoord haar producten in Nederland aanbieden. Hier wreekt zich het feit dat het Internet overal ligt, en daarmee nergens. Als zo'n dubieuze bank virtueel in een land aanwezig is, maar fysiek niet, onttrekt zij zich aan de jurisdictie van de lokale autoriteiten. Veel meer dan waarschuwen lijken centrale banken dan ook niet te kunnen doen. Zo heeft bijvoorbeeld de *Bank of England* onlangs spaarders in het Verenigd Koninkrijk geadviseerd voorzichtig te zijn met het toevertrouwen van geld aan buitenlandse banken die via advertenties op het Internet met (onrealistisch) hoge rentevergoedingen spaargeld proberen aan te trekken. Alvorens te reageren op dergelijke advertenties dienen spaarders volgens de Britse centrale bank op zijn minst na te gaan of de bank een vergunning heeft in het land waar zij is gevestigd. Verder is het verstandig na te gaan welke vorm van verzekering van de spaartegoeden van toepassing is, omdat gelden die naar het buitenland vloeien doorgaans niet onder de Europese verzekeringen vallen.

Veel moeilijker is het uiteraard voor spaarders om het toezicht op buitenlandse banken te verifiëren. Naast waarschuwen zullen de Westerse centrale banken dan ook zoveel mogelijk informatie moeten gaan verstrekken. Hierbij is wellicht gebruik te maken van *ratings* of een idee van de *Securities and Investments Board,* de belangrijkste Britse *financial services regulator*: het plaatsen van goedkeuringsstempels op Internet-sites van buitenlandse banken door een onafhankelijk instituut, iets wat vergelijkbaar zou zijn met het KEMA-keurmerk voor elektronische apparatuur. Deze opmerking ligt in lijn met de beschouwing aan het eind van hoofdstuk 5.

Veiligheid
Een cruciale voorwaarde voor een doorbraak van elektronisch geld is dat een veilig systeem beschikbaar is. De meeste chipkaarten lijken (voldoende) veilig te zijn. In de eerste plaats omdat de chips in hoge mate *tamper-resistent* kunnen worden gemaakt. In de tweede plaats omdat het maximum aan geld dat per keer kan worden opgeladen zo laag is (ongeveer 100 ECU in Europa) dat criminelen er waarschijnlijk niet in geïnteresseerd zullen zijn. Een lager maximum betekent dat de kosten en de benodigde tijd sterk toenemen voor hen die een chipkaart willen gebruiken voor bijvoorbeeld het witwassen van geld. Een meer voor de hand liggende ingang voor criminelen is wellicht de terminal van de detaillist, omdat die een aanzienlijk hoger maximum moet hebben om een redelijk volume aan transacties mogelijk te kunnen maken.

Moeilijker ligt de veiligheid van Internet-geld. Banken zullen cliënten er in de eerste plaats van moeten overtuigen dat hun rekeningen niet door onbevoegden kunnen worden leeg gehaald en Internet-transacties correct worden uitgevoerd. Velen zien het Internet nu nog als een internationale informatiebron en 'babbel-box', en niet bepaald als medium voor belangrijke financiële transacties. Dit verklaart waarom nu verscheidene banken hun diensten aanbieden via zogenaamde *privately-owned on-line services* in plaats van het openbare Internet: de Britse TSB bank, bijvoorbeeld, biedt thuisbankierfaciliteiten aan via CompuServe on-line service. Op korte termijn kunnen dergelijke kanalen misschien uitkomst bieden, maar de verwachting is dat op langere termijn toch het Internet het belangrijkste medium zal moeten worden.

Als elektronisch geld via Internet wordt verzonden, dan moet de zekerheid bestaan dat dit niet onderweg wordt onderschept en verdwijnt. Er bestaan op dit moment reeds gedigitaliseerde betalingssytemen die dit menen te kunnen garanderen. Deze systemen zijn gebaseerd op encryptie, waarover elders in dit rapport meer. Een wereldwijde toepassing van de encryptie-technologie wordt momenteel enigszins bemoeilijkt door de houding van de Amerikaanse politiek. De export van computersoftware die boodschappen kan omzetten in niet-ontcijferbare codes wordt in de VS op dezelfde manier behandeld als die van kruisraketten. Men wil zo voorkomen dat Amerika's vijanden, criminelen en terroristen in het geheim met elkaar kunnen communiceren. Het Congres staat de export dan ook alleen toe als de verkopende bedrijven de vertaalsleutels doorgeven aan overheidsinstanties, zodat ook zij Internet-boodschappen kunnen ontcijferen als het vermoeden bestaat dat het gaat om illegale activiteiten. Andere landen hebben echter benadrukt dat dit op gespannen voet staat met het garanderen van de privacy van de Internet-gebruikers. De opdracht voor de verschillende internationale overheden is het snel bereiken van internationale overeenstemming over het gebruik van de beste software.

Privacy versus criminaliteit
Bankbiljetten en munten zijn zo populair omdat ze twee belangrijke eigenschappen hebben: verifieerbare authenticiteit en anonimiteit. Wil elektronisch geld kunnen concurreren met chartaal geld, dan zal het deze twee eigenschappen ook moeten hebben. Voor anonimiteit of privacy moet aan twee randvoorwaarden worden voldaan. Ten eerste, berichten die via het Internet worden verstuurd moeten niet door derden kunnen worden gelezen. De hierboven genoemde encryptie zou dit mogelijk kunnen maken. Ten tweede, de registratie van transacties moet beperkt zijn. Beide voorwaarden kunnen echter op gespannen voet staan met de bestrijding van criminaliteit: volledig onherkenbare e-mails met anoniem elektronisch geld zijn handiger dan koffers met bankbiljetten bij het verplaatsen van illegaal verkregen gelden naar oorden met een gebrekkige wetgeving tegen witwaspraktijken.

Registratie is ook in een ander opzicht van belang. In een elektronische omgeving bestaan in principe veel mogelijkheden om gedetailleerde aankoopgegevens te registreren. Bij het publiek bestaat terecht de vrees dat deze gegevens tegen zijn wil voor allerlei doeleinden zullen worden gebruikt. De gegevens zouden bijvoorbeeld behulpzaam kunnen zijn bij het opzetten van marketing activiteiten en het beoordelen van kredietwaardigheid. Bestaande wetten lijken de consument hier bescherming te bieden, maar het is zeer de vraag of in een Internet-wereld zonder grenzen deze bescherming voldoende is. De Europese privacyrichtlijnen zullen naar verwachting ook van toepassing zijn op aankopen met elektronisch geld. Voor verschillende partijen gaat deze wettelijke vorm van privacybescherming niet ver genoeg.

In verband met het voorgaande valt op te merken dat de Verenigde Staten ten aanzien van Internet een 'hands-off'-politiek als uitgangspunt hebben genomen. Terwijl de VS zeer voorzichtig zijn als het gaat om de encryptietechnologie, zijn zij betrekkelijk liberaal voor wat betreft veel andere aspecten van het Internet, vermoedelijk niet in de laatste plaats omdat Internet sterk Amerikaans gedomineerd is. In het in juni 1997 gepubliceerde beleidsrapport 'A framework for global electronic commerce' wordt door het Witte Huis zelfregulering voor het Internet bepleit, omdat onnodige regulering zowel de groei als de diversiteit van het Internet ernstig kan belemmeren. De 'hands-off'-politiek van de VS lijkt vele medestanders te hebben. Zowel de industrie als de Europese Commissie reageerden positief op het rapport.

Een 'hands-off'-politiek zou hier betekenen dat de markt de vrijheid krijgt om voor transacties zonder registratie te kiezen. Een dergelijke vrijheid sluit echter niet uit dat er toch verschillende systemen met volledige registratie komen.

vertrouwen in het nieuwe betaalmiddel zou zeer worden geschaad wanneer een uitgever failliet gaat en het resterende geld op de chipkaart hierdoor opeens zijn waarde verliest. Bij een purse-to-purse systeem (elektronisch geld overdraagbaar tussen consumenten) lijkt dit risico veel groter te zijn dan bij een one-time-circulation systeem (geld dat na elke transactie weer wordt omgezet in giraal geld), omdat in het eerste geval het elektronische geld voor langere tijd buiten de bank om kan circuleren in het economische verkeer.

De vraag is of de overheid het opzetten van een garantiestelsel voor elektronisch geld moet overlaten aan de markt: in sommige landen wordt overheidsbemoeienis niet meer van deze tijd gevonden en gaat de voorkeur uit naar bijvoorbeeld *private deposit insurance*. Particuliere verzekeraars zullen waarschijnlijk echter niet erg enthousiast zijn. Zij zien immers graag dat risico's voorspelbaar zijn, een eigenschap die *bank runs* van nature niet hebben. En als een *bank run* plaatsvindt, zijn de kosten zeer hoog, zo hoog dat de verzekeraar ook failliet gaat en de overheid alsnog voor de kosten opdraait. De ervaringen in de VS met *private insurance* zijn tot nu toe zeer slecht: in de staten Maryland en Ohio moesten de monetaire autoriteiten cliënten van de failliete *S&L*-instellingen uit de brand helpen, toen de semi-private verzekeraar in gebreke bleef. Een betrokkenheid van de overheid op een cruciaal punt als het garantiestelsel verdient dan ook volgens sommige auteurs de voorkeur, mede omdat het het vertrouwen in het elektronische geld sterk ten goede zal komen. De voordelen moeten worden afgewogen tegen het belangrijke nadeel van overheidsgaranties, *moral hazards*: bankiers die weten dat de overheid in geval van nood zal helpen, komen sneller in de verleiding te veel risico te nemen. Hier speelt het toezicht een cruciale rol.

Of het gevaar van een *bank run* groter wordt door de introductie van elektronisch geld, valt te betwijfelen. Dankzij de toepassing van ICT kunnen cliënten hun geld snel weghalen bij een bank, maar dat zullen zij slechts doen als er twijfel bestaat aan de solvabiliteit. Het bestaan van elektronisch geld is daarbij niet zozeer van belang: ook bij thuisbankieren per pc kan het gehele saldo snel worden overgeboekt naar een andere bank. Echter, in het geval de bank niet meer solvabel is, zullen dit soort boekingen waarschijnlijk niet meer worden geaccepteerd door andere banken en zullen cliënten de voorkeur geven aan kasgeld, zoals recentelijk in Taiwan en Japan nog gebeurde. Voor een 'brede' bank, waarvoor elektronisch geldverkeer slechts een beperkt deel is van het totale activiteitenpakket, lijkt er geen probleem te zijn. Een andere situatie zou kunnen ontstaan als een bank speciaal wordt opgezet voor elektronisch geld. Voorlopig lijkt dit nog niet waarschijnlijk, gezien de technische stand van zaken. De bestaande systemen zijn immers voor het overgrote deel one-time-circulation systemen, waarbij het elektronische geld korte tijd na elke transactie wordt omgezet in giraal geld. Bij zogenaamde purse-to-purse systemen is het echter wel denkbaar dat een bank het elektronisch geld als voornaamste product heeft.

B.4.2 Consumentenbelang

Een belangrijke rol is voor de overheid weggelegd bij het beschermen van de belangen van consumenten. Naast banktoezicht en garantiestelsels gaat het hierbij om het voorkomen van financiële malversaties en bescherming van de privacy.

Kaaimaneilanden
Alhoewel elektronisch geld niet hoeft te leiden tot structurele monetaire instabiliteiten of onvoorspelbaarheden, is het toch duidelijk dat Internet en elektronisch geld grote gevolgen kunnen hebben voor de bancaire sector omdat de landsgrenzen er als het ware door wegslijten. Immers, het Internet zorgt ervoor dat de fysieke distantie tussen een bank en de cliënt veel minder

relevant wordt dan in het verleden. Er is sprake van internationalisering en van deterritorialisering. In het verleden kon een bank haar diensten alleen aanbieden in landen waar zij een kantoor had, terwijl in de toekomst de mogelijkheid bestaat om via het Internet in alle landen van de wereld operationeel te zijn. Voor banken heeft dit zowel voor- als nadelen. Een voordeel is dat door een geografische spreiding van activiteiten de winstgevendheid van een bank minder gevoelig wordt voor landspecifieke conjuncturele schokken. Nadelig is de grotere concurrentie, zeker op de binnenlandse markt. Consumenten kunnen nu al met programma's over het Internet surfen op zoek naar het bedrijf waarbij een bepaald boek het goedkoopst is. In de toekomst gaan ze op zoek naar buitenlandse concurrenten die een hogere spaarrente of een goedkopere lening bieden dan de binnenlandse banken. De verwachting is dat de loyaliteit van cliënten aan hun bank sterk zal dalen: het Internet stelt in staat om vrij rond te *shoppen* en spaarders worden *free range clients*. Een gevolg hiervan is dat de winstmarges lager worden.

Goedkopere bankproducten zijn uiteraard in het belang van de consumenten. Tegenover dit voordeel staat echter wel het gevaar dat spaarders hun geld toevertrouwen aan minder solide financiële instellingen. Hierbij moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen oplichters en (respectabele) banken. Door de exorbitant hoge rendementen zouden spaarders in de verleiding kunnen komen om hun geld naar exotische oorden te brengen. Soms worden via het Internet 'investeringsprojecten' aangeboden met een 'gegarandeerd' rendement van 200 tot 600 procent per jaar. Echter, òf het gaat om een piramideconstructie, òf de rendementsverwachting wordt schromelijk overschat, òf het project bestaat niet. Favoriete virtuele investeringsobjecten zijn goudmijnen en paling- en garnalenkwekerijen in landen als Costa Rica. Dat spaarders de verleiding niet altijd kunnen weerstaan, blijkt wel uit een voorval in de VS waarbij de *Securities and Exchange Commission* 3,5 miljoen dollar in beslag nam. Het geld was afkomstig van investeerders die dachten dat hun geld zou worden verdubbeld in vier maanden tijd.

Oplichters zijn waarschijnlijk echter niet het grootste probleem, omdat de meeste consumenten zullen begrijpen dat ze dit soort hoogrenderende projecten niet serieus moeten nemen. Veel ernstiger zijn de problemen die min of meer respectabele banken kunnen veroorzaken. Er zijn verschillende landen die ten aanzien van het bankwezen een achterstand hebben op het punt van wetgeving en vergunningen, informatieverstrekking, minimumregels voor eigen vermogen, reserveringen voor stroppen, boekhoudkundige regels en bevoegdheden van de toezichthouder – denk hierbij aan opkomende ontwikkelingslanden of, nog erger, paradijzen als de Kaaimaneilanden. Hoe argwanend zal de Nederlandse consument staan tegenover een bank uit Zuid-Korea, een land dat ook goede auto's, computers en televisies verkoopt. En, als deze consument via Internet ontdekt dat de Zuid-Koreaanse bank een paar procentpunten meer rente betaalt over spaargelden, zal hij of zij zich toch afvragen of dit land misschien ook niet met hetzelfde gemak goede spaarproducten kan verkopen.

En wat te denken van Nederlandse banken als ING of ABN AMRO die via een land als de Kaaimaneilanden hun diensten gaan aanbieden? Tot op dit moment is het niet zo dat dit soort belangrijke banken hun hoofdkantoor hebben gevestigd in een dergelijk land. Vooral omdat zowel de *funding* als de marges in de dienstverlening van financiële intermediairs een positieve functie zijn van hun reputatie, die op zich weer voor een belangrijk deel afhangt van de mate van toezicht en de locatie van het hoofdkantoor. Dit sluit echter niet uit dat respectabele banken er een dochteronderneming opzetten die via Internet de Nederlandse markt bedient: bij een *ING Bank of the Cayman Islands* zal menig Nederlandse spaarder zich wellicht thuis kunnen voelen, zeker als deze bank spaarrentes heeft die 2 procentpunten hoger liggen dan

Met het voortschrijden van de techniek zullen de kosten daarvan steeds verder dalen. Verder kan blijken dat een zeer beperkte registratie in termen van veiligheid, betrouwbaarheid en oplosbaarheid van operationele en technische fouten belangrijke nadelen heeft.

B.5 Conclusies

Een betaalmiddel moet betrouwbaar zijn in de zin dat het niet van de ene op de andere dag door het faillissement van de uitgevende instelling waardeloos wordt. Omdat een centrale bank in principe niet failliet kan gaan, kan zij zelf garant staan voor de waarde van het chartale geld dat zij creëert. Bij giraal geld is dit minder eenvoudig, omdat er voor een uitgevende commerciële bank wel een moment kan komen dat niet langer aan de verplichtingen kan worden voldaan. Om te voorkomen dat consumenten hierdoor het girale betaalverkeer niet zouden vertrouwen, heeft de overheid een aantal zekerheden ingebouwd:

- de centrale bank houdt toezicht op de handelwijze van de commerciële banken om te voorkomen dat zij risico's nemen die strijdig zijn met de belangen van de spaarders;
- als een commerciële bank in de problemen dreigt te komen, neemt de centrale bank de rol van *lender of last resort* op zich;
- bij een faillissement van een commerciële bank wordt de waarde van de girale tegoeden tot op zekere hoogte – 20.000 ECU per bank per persoon – beschermd door het garantiestelsel.

Elektronisch geld is in veel opzichten vergelijkbaar met giraal geld; beide zijn bijvoorbeeld vormen van virtueel geld. Om ervoor te zorgen dat consumenten elektronisch geld in dezelfde mate vertrouwen als giraal geld, verdient het aanbeveling voor beide betaalmiddelen ook dezelfde zekerheden in te bouwen. In dat licht zou de strikte Europese vorm van toezicht – voor de uitgever van elektronisch geld geldt dezelfde vorm van toezicht als voor een bank – beter kunnen worden geacht dan de Amerikaanse vorm – ook niet-bancaire instellingen waar de monetaire autoriteiten minder streng voor zijn, mogen elektronisch geld uitgeven. Om dezelfde reden kan worden gesteld dat er een soort garantiestelsel voor elektronisch geld moet zijn; het vertrouwen zou zeer worden geschaad wanneer de uitgever failliet gaat, en de chipkaart opeens haar waarde verliest omdat winkeliers de kaart niet langer accepteren.

In het voorgaande is erop gewezen dat door het Internet spaarders hun geld wellicht gemakkelijker gaan toevertrouwen aan dubieuze 'banken' in exotische landen, die gelden proberen aan te trekken met een 'gegarandeerd rendement' van bijvoorbeeld 400 procent per jaar. Afgezien van waarschuwen en informeren lijkt de centrale bank weinig te kunnen doen om dit te voorkomen. Nu zullen de meeste spaarders zich wel realiseren dat instellingen die dergelijke rendementen beloven, niet serieus moeten worden genomen. Maar er kunnen ook buitenlandse instellingen uit opkomende ontwikkelingslanden op de markt komen die door een minder streng toezicht een betere concurrentiepositie hebben dan de Nederlandse banken en daardoor via het Internet iedereen kunnen laten weten dat ze een of twee procent meer rente over elektronische banktegoeden betalen. Waarschijnlijk zal menig Nederlandse consument zich niet realiseren dat door het minder strenge toezicht geld onderbrengen bij zo'n instelling risicovol kan zijn. De Nederlandse Bank kan in de huidige juridische omgeving de activiteiten van zo'n virtueel aanwezige bank niet tegenhouden.

Het Internet en elektronisch geld kunnen een belangrijke rol spelen bij het verder vergroten van de wereldhandel en de wereldwijde concurrentie tussen bedrijven. Het is op economische gronden dan ook belangrijk dat de nieuwe technologie een kans krijgt zich te ontwikkelen. Zeer belangrijk hiervoor is dat elektronisch geld volledig kan concurreren met chartaal geld. Zo moeten

anonieme transacties met elektronisch geld via het Internet mogelijk zijn. Natuurlijk kan dit betekenen dit dat het minder makkelijk is om criminele geldstromen via het Internet op te sporen. In dit opzicht is elektronisch geld echter niet uniek: ook met chartaal geld kunnen criminelen hun onrechtmatig verkregen gelden makkelijker verplaatsen dan met bijvoorbeeld goudstaven. Dit laatste was geen reden voor de overheid om geen chartaal geld in omloop te brengen. Alhoewel de bestrijding van criminaliteit van groot belang is, lijkt hierin geen reden te liggen voor het ernstig remmen van de ontwikkeling van elektronisch geld.

Voor het monetaire beleid lijkt er, voorzover de situatie nu kan worden overzien, weinig te moeten veranderen. De centrale bank kan alleen goed functioneren bij voldoende stabiliteit en voorspelbaarheid in de transmissiemechanismen tussen enerzijds de monetaire instrumenten en anderzijds de geldhoeveelheid en de reële economie. Naar alle waarschijnlijkheid zal de introductie van nieuwe elektronische betaalmiddelen alleen voor tijdelijke instabiliteit zorgen: alleen als in de overgangsperiode de geldmultiplicator en de omloopsnelheid uit evenwicht zijn, kunnen tijdelijke, onverwachte schokken optreden die groter zijn dan normaal. Terugkeer naar een structureel evenwicht lijkt daardoor echter niet te worden belemmerd.

Belastingheffing [1]

C

C.1 Inleiding

Tussen belastingheffing en informatie- en communicatietechnologie (ICT) bestaan verschillende raakvlakken [2]. Bij de uitvoering van belastingheffing is de ICT een belangrijk hulpmiddel geworden; voor aangifte, gegevensverwerking en opsporing van fraude wordt deze technologie steeds meer ingezet. Een tweede raakvlak betreft de fiscale behandeling van informatie- en communicatietechnologieën als zodanig. Hierbij gaat het om de fiscale behandeling van software, auteursrechten en dergelijke. Een derde raakvlak is de invloed van ICT op het functioneren van het huidige stelsel van belastingheffing. Dit laatste raakvlak is het onderwerp van deze bijlage.

De huidige belastingstelsels zijn om verschillende redenen sterk in beweging. In vele landen wordt getracht de nationale belastingstelsels aan te passen aan de veranderende eisen van de tijd. De pretentie van deze bijlage is niet om in het verlengde van deze activiteiten een nieuw belastingstelsel te ontwerpen. Het gaat er slechts om duidelijk te maken op welke wijze ICT de grondslagen en de instrumenten van vigerende belastingheffing beïnvloedt.

Het Nederlandse belastingstelsel is sterk gebaseerd op activiteiten die op Nederlands grondgebied plaatsvinden en op personen die in Nederland wonen en werken. Dit is niet verwonderlijk omdat de belangrijkste functie van belastingheffing het verschaffen van financiële middelen voor de nationale overheid is. Ook bij de internationale toedeling van heffingsrechten spelen territoirgebonden aanknopingspunten, zoals woonplaats, vestigingsplaats en plaats van consumptie een belangrijke rol.

De heffingsgrondslagen hangen sterk samen met economische activiteiten. De koppeling tussen economische activiteiten en territoirgebonden aanknopingspunten komt in gevaar nu economische activiteiten door de ontwikkelingen rond ICT niet langer aan een geografische locatie zijn gebonden. ICT geeft, zoals eerder gesteld, een impuls aan grensoverschrijdende bewegingen, zowel fysiek als virtueel. Verdergaande internationalisering van het economisch verkeer kan een aanzienlijke verschuiving van aanknopingspunten van het ene naar het andere territoir opleveren. ICT kan tevens leiden tot deterritorialisering, een situatie waarbij niet duidelijk is met welk territoir een bepaalde economische activiteit verbonden is. Nationale grenzen voldoen steeds minder als scheidslijn tussen economische activiteiten van landen [3].

In deze bijlage wordt de invloed van het voornamelijk door ICT veranderende economische verkeer op het Nederlandse belastingstelsel besproken. Het is de vraag of de gevolgen voor het functioneren van het huidige belastingstelsel met een kleine aanpassing van de huidige terminologie en systematiek kunnen worden opgevangen of dat de grondbeginselen van het stelsel worden aangetast. Moet worden gedacht aan nieuwe belastingen, gebaseerd op nieuwe beginselen en uitgangspunten? Wat zijn daarbij de kansen die ICT biedt voor de belastingheffing?

[1] Deze bijlage is grotendeels gebaseerd op D.A. Albregtse, *'Belastingheffing en ICT'; WRR werkdocumenten W98, Den Haag 1997.* Deze studie is in opdracht van de WRR uitgevoerd.

[2] Vergelijk ook R. Betten, 'Automatisering en belastingheffing'; *Weekblad voor fiscaal recht*; nr. 5912, 26 april 1990, blz. 608-613.

[3] Vito Tanzi, *Taxation in an Integrating World*; Washington, Brookings Institution, 1995.

Er zijn naast ICT ook andere ontwikkelingen gaande die nopen tot een aanpassing van het Nederlandse belastingstelsel. In deze bijlage richten wij ons enkel op de effecten van de opkomst van ICT op de belastingheffing. Daarbij komt ook de internationalisering aan bod. In paragraaf C.2 worden de grondslagen en beginselen van het belastingstelsel uiteengezet. Daaruit blijkt de territorialiteit van de aanknopingspunten voor belastingheffing. In paragraaf C.3 komen de gevolgen van de opkomst van ICT voor de belastingheffing aan de orde. Daarbij wordt ingegaan op de mogelijke problemen bij het belasten van de huidige heffingsgrondslagen volgens de huidige beginselen. In paragraaf C.4 worden enkele mogelijke beleidsreacties besproken. Paragraaf C.5 bevat de conclusie.

C.2 Doeleinden, beginselen en grondslagen van belastingheffing

C.2.1 Doelstelling

Bij belastingheffing wordt veelal onderscheid gemaakt tussen hoofddoel, de budgettaire functie, en nevendoelen. De budgettaire functie betreft de voorziening van overheidsfinanciën. Vragen over de verdeling en hoogte van de lasten, alsmede over de uitvoerbaarheid van de heffingen spelen een rol bij de vormgeving van een belastingstelsel. De belastingheffing wordt ook ingezet als instrument van economisch beleid en dat heeft de belastingheffing een aantal nevenfuncties, veelal instrumentele functies genoemd, bezorgd. Het streven naar een redelijke inkomensverdeling en het bevorderen van de economische groei zijn belangrijke doelen van economisch beleid, waarvoor de belastingheffing als instrument wordt ingezet. De fiscus beoogt de economische groei te bevorderen met het stimuleren van onder meer investeren, sparen en ondernemerschap. Ook wordt met de belastingheffing beoogd bepaalde sectoren af te remmen; op olie, tabak en alcohol worden accijnzen gelegd om de consumptie ervan te beperken. De laatste decennia is het aantal regelingen en beleidsterreinen voor nevendoelen sterk uitgebreid. De regulerende energieheffing voor particulieren die instrument is van het milieubeleid is hiervan een duidelijk voorbeeld. Over de wenselijkheid en doelmatigheid van nevenfuncties van de belastingheffing wordt verschillend gedacht. Grapperhaus spreekt over een economische en een juridische visie op het belastingrecht [4]. De jurist beoordeelt de belastingheffing vooral in het licht van algemene eisen van juridische rechtvaardigheid en doelmatigheid, terwijl de econoom de belastingheffing ook als bruikbaar instrument ziet voor economisch beleid. Het belastingstelsel heeft door de instrumentele functies vele verfijningen gekregen en kent daardoor een grote complexiteit.

De ontwikkeling van een belastingstelsel kan verschillend worden benaderd. Zo kan zij worden voorgesteld als een 'top-down'-proces waarbij een belastingtheorie wordt vertaald in belastingwetten, welke aansluiting vinden bij zogenoemde belastbare feiten. Het valt echter niet te ontkennen dat ook de 'bottom' een rol speelt [5]; een belasting moet immers praktisch kunnen worden geheven en ingevorderd. Zo blijkt uit onderzoek naar de wordingsgeschiedenis van belastingstelsels [6] dat, naast het niveau van economische ontwikkeling, de administratieve uitvoerbaarheid van een belastingstelsel een belangrijke verklarende factor is. Tevens moeten burgers de benodigde administratieve handelingen voor een aangifte kunnen verrichten. Aanvankelijk werd, bij gebrek aan deze kundigheid, de heffing van persoonsgebonden belastingen meer

4] F.H.M. Grapperhaus, *Fiscaal beleid in Nederland van 1800 tot na 2000*; Deventer, Kluwer, 1997, blz. 11.

5] L. Hinnekens, 'New Age International Taxation in the Digital Economy of the Global Society'; *Intertax*, vol. 25, april 1997.

6] Twee baanbrekende studies op dit gebied zijn: H. Hinrichs, *A general theory of tax structure change during economic development*; Cambridge Mass., The Law school of Harvard University, 1966, en R.A. Musgrave, *Fiscal systems*; New Haven, Yale University Press., 1969.

gebaseerd op ficties dan op feitelijkheden. Nederland kende tot 1941 fictieve stelsels [7].

C.2.2 Beginselen van nationale belastingheffing

Beginselen van nationaal belastingrecht zijn onder te verdelen in verdelingsbeginselen, doelmatigheidsbeginselen en beginselen van economische efficiëntie.

Verdelingsbeginselen
Verdelingsbeginselen vinden hun grondslag veelal in rechtvaardigheidsgevoelens en vloeien voort uit algemene rechtsbeginselen. Een algemeen rechtsbeginsel, ook verankerd in belangrijke mensenrechtenverdragen, is het *gelijkheidsbeginsel*. Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden en ongelijke gevallen ongelijk. De vraag is echter wat gelijk is. Een fiscale invulling van het gelijkheidsbeginsel is het *draagkrachtbeginsel*. Op grond daarvan dienen personen met gelijke draagkracht gelijk te worden belast en personen met ongelijke draagkracht ongelijk. Draagkracht is de omvang van de individueel bereikbare behoeftebevrediging, afgezien van wat nodig is voor het levensonderhoud [8]. Naarmate iemands draagkracht hoger is, is de belastingdruk hoger. In tegenstelling tot wat wel eens wordt verondersteld, impliceert het draagkrachtbeginsel, althans in theorie, geen herverdeling. Een uitgangspunt van het draagkrachtbeginsel is juist de bestaande draagkrachtverhoudingen in tact te laten [9]. Draagkracht is echter, evenals gelijkheid, moeilijk te meten. In de praktijk worden voornamelijk drie maatstaven gehanteerd: inkomen, vermogen en consumptie. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan, dat het draagkrachtbeginsel het best tot uiting wordt gebracht door een ruim inkomensbegrip (incl. vermogenswinsten) en een progressief tarief [10]. Het heffen naar draagkracht is niet alleen uit te leggen als een invulling van het gelijkheidsbeginsel. Het is waarschijnlijk ook de beste methode om tot een optimale opbrengst te komen [11]; van een kale kip is het immers moeilijk veren plukken.

Een andere uitwerking van het gelijkheidsbeginsel is het *profijtbeginsel*. Het hebben van profijt van individualiseerbare overheidsvoorzieningen wordt daarbij gezien als grond voor belastingheffing.

Naast het draagkrachtbeginsel en het profijtbeginsel wordt ook het *schadebeginsel* wel als algemeen aanvaard belastingverdelingsbeginsel aangemerkt [12]. Volgens dit beginsel legt de fiscus belasting op aan (rechts)personen die schade toebrengen aan hun omgeving. Verder kunnen worden genoemd het *beginsel van de bevoorrechte verkrijging* ofwel *buitenkansbeginsel*, dat ten grondslag ligt aan de successierechten, en het *inspanningsbeginsel*, waarbij minder belasting wordt geheven naarmate het inkomen of vermogen met meer inspanning is verkregen.

Doelmatigheidsbeginselen
Doelmatigheidsbeginselen betreffen de uitvoering en aanvaardbaarheid van de belastingheffing. Belastingheffing dient te geschieden tegen zo laag mogelijke perceptiekosten (*beginsel van de maximale realisatie*). Voorts dient de

7] H.J. Hofstra, en L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting;* Deventer, Kluwer, vierde druk, 1994, blz. 13 e.v. Ook in *oudere* belastingen als de successiebelastingen spelen ficties een belangrijke rol.

8] W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht;* Alphen aan den Rijn, Samsom, 1954.

9] Vergelijk H.J. Hofstra, 'Het einde van de draagkrachttheorie'; *Weekblad voor Fiscaal Recht* 1939/nrs. 3495, 3496 en 3497/1939.

10] Zie L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht;* Deventer, Kluwer, 1980, hoofdstuk 7.

11] Grapperhaus (1997), op.cit., blz. 16.

12] F.H.M. Grapperhaus, 'Belasting op productiefactoren'; *Weekblad voor Fiscaal Recht* nr. 1525, 12 oktober 1995, blz. 1527.

belasting aanvaardbaar te zijn en weinig vermijdingsgedrag op te roepen. Het *beginsel van de minste pijn* en het *vereenvoudigingsbeginsel* zijn hierbij van belang.

Beginselen van economische efficiëntie
Vanuit economisch gezichtspunt wordt van belastingheffing vereist dat zij de economische verhoudingen (of andere maatschappelijke verhoudingen) niet ongewenst mag verstoren. Dit beginsel staat bekend als het neutraliteitsbeginsel en wordt ook wel het *welvaartsbeginsel* of het beginsel van *economische efficiency* genoemd. Soms wordt echter juist een belasting als instrument ingezet om een verstoorde situatie te compenseren, zoals bijvoorbeeld bij milieubelastingen.

C.2.3 Grondslagen van Nederlandse rijksbelastingen

De belastingen die mede op basis van bovengenoemde beginselen vorm hebben gekregen, worden doorgaans in twee categorieën ingedeeld, de directe en de indirecte. De indirecte worden zo genoemd omdat de belastingplichtigen niet zelf de belasting afdragen aan de belastingdienst. Bij deze belastingen dienen consumptieve bestedingen als heffingsgrondslag. De directe belastingen hebben soms ook indirecte trekken en worden geheven over inkomsten, vermogen en winst. Belastingen op inkomsten zijn loonbelasting, dividendbelasting en inkomstenbelasting. Hiervoor wordt respectievelijk de werkgever, de uitkerende ondernemer en de verdienende burger zelf aangeslagen. De loon- en dividendbelasting worden op tamelijk indirecte wijze geïnd, zij het met de mogelijkheid van een individuele correctie ieder jaar. Op ondernemingswinst wordt vennootschapsbelasting geheven en voor vermogen kennen wij vermogensbelasting, successierechten en kansspelbelasting. Consumptie dient als heffingsgrondslag voor de omzetbelasting of belasting op toegevoegde waarde (BTW), voor accijnzen, invoerrechten en specifieke verbruiksbelastingen. Verkopers van goederen en diensten dragen deze belastingen aan de fiscus af. De omvang van de grondslagen moet door de fiscus objectief en ondubbelzinnig kunnen worden vastgesteld.

De loonbelasting en de omzetbelasting leveren in Nederland het meeste geld op. De loonbelasting maakt ongeveer 25 procent en de omzetbelasting ongeveer 30 procent uit van de totale verwachte belastingopbrengst voor 1997.

C.2.4 Beginselen van internationale belastingheffing

In het internationaal belastingrecht wordt een drietal beginselen gehanteerd om de heffingsbevoegdheden tussen landen af te bakenen en te verdelen. Die drie beginselen zijn het *woonplaats- of vestigingsplaatsbeginsel*, het *bron- of situsbeginsel* en het *nationaliteitsbeginsel*. Op grond van het woon- of vestigingsplaatsbeginsel wordt het totale wereldinkomen, het totale wereldvermogen en de gehele wereldwinst van een (rechts)persoon belast in het land waar deze woont of is gevestigd. Op grond van het bron- of situsbeginsel wordt inkomen, winst of vermogen belast door het land waarin het is ontstaan of is gelegen. Het nationaliteitsbeginsel rechtvaardigt belasting van de totale wereldwinst, het wereldinkomen en het vermogen door het land waarvan de (rechts)persoon de nationaliteit bezit.

Door samenspel van deze beginselen en eventuele interpretatieverschillen kan gemakkelijk dubbele belastingheffing optreden. Ter voorkoming daarvan hebben veel landen eenzijdig maatregelen in hun nationale wetgeving opgenomen. Daarnaast hebben tal van landen bilaterale verdragen afgesloten. Nederland kent ter zake van inkomsten- en vermogensbelasting circa zestig van zulke verdragen. Het uitgangspunt van deze verdragen is meestal het modelverdrag van OESO, dat voor het eerst gepubliceerd is in 1963 en daarna

verschillende malen is herzien [13]. Het OESO-modelverdrag staat ook in onderstaande bespreking centraal.

Woon- of vestigingsplaatsbeginsel
Het woon- of vestigingsplaatsbeginsel sluit aan bij de woon- of vestigingsplaats van natuurlijke personen en lichamen. Het OESO-modelverdrag (art. 4, par. 1) bepaalt dat de woon- of vestigingsplaats moet worden vastgesteld op grond van de feitelijke situatie. Met name worden genoemd 'domicilie', 'residence' en 'place of management'. De toevoeging 'or any criterion of a similar nature' maakt de definitie echter heel breed. Om te voorkomen dat meerdere landen het recht op belastingheffing over de winst voor zich opeisen, is in het OESO-modelverdrag de zogenoemde *tie-breakerbepaling* opgenomen. Deze bepaling geeft aan dat bij onduidelijkheid over de vestigingsplaats (na toepassing van art. 4, par. 1) de plaats van de feitelijke leiding bepalend is. De tie-breakerbepaling is een leidend beginsel in het internationaal belastingrecht.

Bron- of situsbeginsel
In het OESO-modelverdrag worden inkomensbestanddelen die op grond van het woon- of vestigingsplaats- of nationaliteitsbeginsel door een staat in de belastingheffing kunnen worden betrokken, maar hun bron hebben in een andere staat, ter heffing aan die andere staat, *de bronstaat*, overgelaten. Wat winst uit onderneming betreft, moet die winst kunnen worden toegerekend aan een in de bronstaat aanwezige *vaste inrichting*. Het begrip vaste inrichting is een cruciaal begrip in het internationaal belastingrecht. Voordat sprake is van een vaste inrichting moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Volgens het OESO-modelverdrag moet er een bedrijfsinrichting zijn, zoals gebouwen, installaties, personeel; moet het een vaste bedrijfsinrichting zijn, zowel in de tijd als op de plaats; en moet de onderneming geheel of gedeeltelijk door middel van de vaste inrichting worden uitgeoefend. Bovendien moet de buitenlandse onderneming de volledige beschikking hebben over de bedrijfsinrichting. Uitzonderingen zijn gemaakt voor voorbereidende en hulpwerkzaamheden als opslag, uitstalling en aflevering. Of sprake is van hulpwerkzaamheden wordt bepaald aan de hand van het criterium of met de vaste inrichting al dan niet een wezenlijk en belangwekkend deel van de onderneming wordt uitgevoerd. Naast de bedrijfsinrichting kan ook een vaste vertegenwoordiger van een buitenlandse onderneming, indien hij aan bepaalde voorwaarden voldoet, als vaste inrichting worden aangemerkt.

Het situsbeginsel verwijst naar de plaats waar vermogensbestanddelen zijn gelegen. Deze worden in het situsland belast.

Nationaliteitsbeginsel
Het nationaliteitsbeginsel betekent voor ondernemingen dat hun (wereld)-winst belast wordt in het land naar wiens recht de onderneming is opgericht, waar ter wereld deze onderneming zich ook bevindt. Het nationaliteitsbeginsel is in de meeste landen van ondergeschikt belang; het OESO-modelverdrag kent aan dit beginsel geen leidende rol toe. In de Verenigde Staten en in Zwitserland is het echter het belangrijkste uitgangspunt, terwijl het in de overige (OESO-)landen slechts een ondersteunende functie heeft voor de leidende beginselen woon- en vestigingsplaats en bronland.

Beginselen van winstallocatie
Op grond van bovenstaande beginselen wordt bepaald welke landen mogen heffen over het wereldinkomen, dan wel over de wereldwinst (het woon-, vestigings- of nationaliteitsland) en welke landen mogen heffen over de in hun

13] *OECD-Model Double Taxation Convention on Income and Capital* 1963, 1977 en 1992-1996.

land ontstane inkomsten, dan wel winsten (bronland). Echter, het is dan nog lang niet duidelijk over welke inkomsten en winsten met name de bronlanden mogen heffen.

Vooral de bepaling van de in aanmerking te nemen winsten door de bronlanden is problematisch. In het internationaal belastingrecht is daarvoor een groot aantal theorieën over winstallocatie tot ontwikkeling gekomen. Er zijn twee lijnen te onderscheiden. De eerste lijn betreft die van de *ondernemingssplitsing*. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat alle onderdelen van een concern (zowel vaste inrichtingen als dochterondernemingen) voor de winstbepaling moeten worden aangemerkt als zelfstandige ondernemingen. De onderlinge transacties moeten worden afgerekend tegen zakelijke prijzen. Dit beginsel staat bekend als het *at arm's length beginsel* en wordt door de meeste bij de OESO aangesloten landen, waaronder Nederland, als leidend beginsel gehanteerd. De methode staat ook wel bekend als de directe methode. De tweede lijn is die van de *winstsplitsing*, ofwel de indirecte methode. Ze ligt ten grondslag aan het systeem van *unitary taxation*. Hierbij wordt uitgegaan van de totale concernwinst, die vervolgens wordt toegedeeld aan de verschillende concernonderdelen op basis van bepaalde verdeelsleutels. Als verdeelsleutel wordt in het algemeen gekozen voor de omzet, de loonsom en het totaal van de activa.

Daarnaast zijn de heffingsrechten ook nog verdeeld over verschillende bestanddelen van inkomen en vermogen. Het is niet zo dat voor alle inkomsten hetzelfde beginsel van toepassing is. Inkomsten en vermogen moeten altijd worden gekwalificeerd.

Oorsprongland- en bestemmingslandbeginsel
Verbruiksbelastingen drukken op het verbruik of de consumptie van goederen en diensten. Bij heffing zijn twee beginselen te onderscheiden, te weten het *oorspronglandbeginsel* en het *bestemmingslandbeginsel*. In het eerste geval drukt het belastingtarief van het land van oorsprong op de goederen en diensten en in het tweede geval het tarief van het land waar de consument woont. Bij internationale transacties binnen de Europese Unie wordt BTW geheven volgens het bestemmingslandbeginsel; dit zijn de zogenoemde postorderverkopen. De goederen en diensten gaan in beginsel geschoond van omzetbelasting de (binnen)grenzen over. Voor consumenten die hun aankopen doen in andere lidstaten geldt het oorspronglandbeginsel.

In het algemeen is de *plaats van consumptie* bepalend voor het recht op belastingheffing. Goederen en diensten worden daarbij ongelijk behandeld. De (territoriale) aanknopingspunten zijn de plaats van levering van een goed en de plaats van dienst. In het eerste geval, voor (fysieke) goederen, geldt de plaats waar de consument consumeert; in het tweede geval de plaats waar de dienstverlener woont of is gevestigd. Er wordt om praktische redenen wel eens van deze lijn afgeweken. Het verschil tussen een goed en een dienst is, in de Nederlandse BTW-wetgeving, soms ook van belang voor de tariefstoepassing. Diensten vallen meestal onder het normale tarief (nu 17,5%), terwijl een groot aantal goederen onder het verlaagde tarief (nu 6%) valt.

Tabel C.1 bevat de belangrijkste Nederlandse rijksbelastingen met hun grondslagen, de daadwerkelijke afdragers en de beginselen ter bepaling van het heffingsrecht. Er is duidelijk te zien dat het overgrote deel van de belastingen, in geld gemeten, wordt opgelegd op basis van territoriale aangrijpingspunten. Woon- en vestigingsplaats, de aanwezigheid van een vaste inrichting en de plaats van consumptie van goederen en diensten spelen een hoofdrol in de belastingheffing. Doordat verschillende bestanddelen van een grondslag verschillend worden behandeld zijn soms meerdere beginselen van toepassing op een grondslag.

Tabel C.1 Grondslagen en aangrijpingspunten van belangrijkste rijksbelastingen in Nederland

Belasting	Opbrengst 1997 (verwacht) mld. gld.	%	Grondslag	(Beoogde) belastingbetaler	Internationaal beginsel ter verdeling van het heffingsrecht	Belastingafdrager
Directe belastingen						
Loonbelasting	39,44	24,6	Loon/salaris	Werknemer	Woonplaats/Plaats van arbeid (bronbeginsel)	Werkgever
Inkomstenbelasting	6,14	3,8	Inkomen/rente/dividend	Burger met inkomsten	Woonplaats/Plaats van verdiensten (bronbeginsel)	Burger
Dividendbelasting	2,41	1,5	Dividend	Aandeelhouder	Vestigingsplaats/nationaliteit	Ondernemer
Vennootschapsbelasting	24,88	15,5	Winst	Onderneming	Vestigingsplaats van de onderneming/ vaste inrichting (=bronbeginsel)	Ondernemer
Vermogensbelasting	1,54	1,0	Vermogen	Vermogensbezitter	Woonplaats/Ligging (=situs) van vermogen	Bezitter
Overige directe belastingen	2,09	1,3				
Indirecte belastingen						
Omzetbelasting	47,55	29,6	Binnenlandse particuliere consumptieve bestedingen	Consument	Plaats van levering/consumptie. Voor diensten: meestal locatie van producent. Voor goederen: doorgaans locatie van consument.	Verkoper
Invoerrechten	3,59	2,2	Invoer uit niet-E.U.-landen	Consument	Aangrijpingspunt is: grensoverschrijding	Importeur
Accijns	15,56	9,7	Binnenlandse consumptie van bepaalde goederen	Consument	Plaats van consumptie	Verkoper
Overige indirecte belastingen	17,37	10,8				
Totaal	160,57	100				

C.3 ICT en belastingheffing

De aanknopingspunten voor belastingheffing hebben, zoals uit het voorgaande blijkt, een sterk materieel en territoriaal karakter. De toenemende verwevenheid van economieën, de internationalisering, brengt nu een grote mobiliteit van productiefactoren met zich mee, die de belastingheffing op de bestaande grondslagen compliceert [14]. Technologische en politieke ontwikkelingen zorgen voor gemakkelijke en veelvuldige grensoverschrijding. Nationale grenzen voldoen steeds minder als scheidslijn tussen economische activiteiten van landen [15]. ICT, en vooral de elektronische handel, doet een extra duit in het zakje van de internationalisering. Het Internet laat nationale grenzen vrijwel buiten beschouwing [16] en ICT kan bovendien tot deterritorialisering leiden. Deze deterritorialisering lijkt op voorhand de uitvoering van de belastingwet ernstig te kunnen bemoeilijken. Zo ontneemt deterritorialisering wellicht het objectieve zicht op de omvang van de heffingsgrondslagen. Daarnaast is de bepaling van de heffingsbevoegdheid van landen sterk gebaseerd op territoriale aangrijpingspunten, die bij deterritoriale transacties nauwelijks zijn aan te wijzen. Kan de belastingheffing blijven functioneren met de huidige grondslagen en beginselen?

C.3.1 Te verwachten moeilijkheden

De problemen die ICT voor de belastingheffing lijkt te gaan oproepen, zijn in een drietal categorieën te verdelen. De eerste categorie betreft de toepasbaarheid van de nu gehanteerde aanknopingspunten voor de heffing over inkomen en winst, die zeer plaatsgebonden zijn. De fiscus zal niet altijd meer een ondubbelzinnig territoriaal aanknopingspunt kunnen vaststellen. De ontwikkelingen maken het belastingplichtigen mogelijk om bestaande territoriale aanknopingspunten te ontgaan, te ontduiken of te manipuleren. Hoewel het hierbij gaat om oude problemen in een nieuw jasje, zijn het gemak, waaronder de relatief lage kosten, alsmede de snelheid waarmee één en ander in zijn werk zou kunnen gaan zeker nieuw [17], waardoor belastingarbitrage op grote schaal zou kunnen plaatsvinden. Een tweede categorie betreft de moeilijkheid bij het bepalen van de omvang en de kwalificatie van de heffingsgrondslagen inkomen, winst en vermogen. Een derde categorie betreft de problematiek van het identificeren van transacties als goederen- of dienstentransacties, hetgeen van belang is voor het recht op heffing van verbruiksbelastingen. Onder deze categorie vallen ook de invorderingsproblemen met verbruiksbelastingen. Indien de ontwikkelingen zich doorzetten, kan een erosie van de bestaande belastinggrondslagen optreden.

C.3.2 Verlies en manipulatie van duidelijk bepaalbare territoriale aanknopingspunten

Vestigingsplaats

ICT en de mede daardoor opgeroepen dematerialisering en deterritorialisering leiden tot een zekere virtualisering van ondernemingen. Voor een 'virtuele onderneming', waarbij alle bedrijfsprocessen zich op het Internet afspelen, leidt toepassing van het vestigingsplaatsbeginsel ertoe dat de vestigingsplaats van een dergelijke onderneming zich in eerste instantie op Internet bevindt en dus geen vestigingsplaats heeft die aan enig land is toe te schrijven.

[14] Zie C.A. de Kam, 'Verschuivende mogelijkheden voor belastingheffing; een plaatsbepalende notitie'; in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie*; WRR, Voorstudies en achtergronden V98, Den Haag, Sdu Uitgevers,1997.

[15] Vito Tanzi, op.cit.

[16] 'Disappearing taxes'; *The Economist*, 31 mei 1997.

[17] Frances M. Horner, and Jeffrey Owens, 'Tax and the web: New technology, old problems'; *Bulletin for international fiscal documentation* nr. 11/12, november/december 1996, blz. 516-523.

De feitelijke leiding van zo'n onderneming kan verspreid zijn over verschillende landen, waardoor de tie-breakerbepaling geen oplossing biedt. Door videovergaderingen en telecommunicatie hoeven ook belangrijke besluiten niet op een bepaalde plaats genomen te worden. Zo treedt geen of dubbele winstbelasting op. Dubbele heffing kan voorkomen worden door de virtualiteit enigszins te doorbreken en een centrale leiding in een laagbelastingland te vestigen.

Ook kan de feitelijke leiding van een wel fysiek gevestigde onderneming met ICT heel geloofwaardig in een belastingparadijs worden geplaatst. Een door een bedrijf opgevoerde in een buitenland werkende directeur is voor de fiscus moeilijk te pareren nu communicatie voornamelijk via fax, e-mail en telefoon verloopt, waarvoor geen fysieke samenkomst van gesprekspartners vereist is. Grote stukken tekst zijn in korte tijd wereldwijd te verplaatsen en videoconferencing maakt vergaderen op afstand mogelijk. Het is voor een bedrijf nauwelijks vervelend dat de directeur elders zit. Bij het 'kiezen' van een vestigingsplaats is het voor een onderneming wel van belang een staat uit te kiezen die belastingverdragen heeft afgesloten met andere landen, omdat anders toch meerdere landen belasting op kunnen leggen.

Vaste inrichting
Bij handel via Internet is het vaak moeilijk een vaste inrichting te signaleren, waardoor een bronland geen winstbelasting kan opleggen aan een buitenlandse onderneming die binnen zijn poorten handelt. Een vaste inrichting is niet meer nodig om in een ander land handel te drijven. Een voorbeeld van een verschuiving van het bronland door het gebruik van Internet is het volgende: een Nederlander koopt een softwarepakket van een Amerikaanse onderneming; als hij daarvoor naar een winkel gaat van een lokale dochteronderneming, dan gelden de Nederlandse belastingwetten; als hij echter de software via Internet binnenhaalt, gelden de Amerikaanse belastingtarieven.

In geval van activiteiten waarbij naast informatiestromen via Internet sprake is van fysieke goederenstromen, kan vaak volstaan worden met een inrichting in de zin van artikel 5, paragraaf 4 OESO-modelverdrag, dat de uitzonderingsregels voor hulp- en voorbereidende werkzaamheden bepaalt (de fictieve niet-vaste inrichting). In vergelijking tot handel zonder gebruik van ICT, waarvoor veelal een fysieke aanwezigheid in het afzetland vereist is, kan dit betekenen dat belastbare substantie voor het afzetland verloren gaat. In geval van handel in gedigitaliseerde producten die op het Internet kunnen worden geconsumeerd, zou kunnen worden gekeken naar de plaats van de server. Hierbij moet echter worden bedacht dat, ook al zou de server als vaste inrichting zijn aan te merken, dit het belastingprobleem nog niet afdoende oplost. Voor zowel de leverancier als de afnemer of consument is het niet van belang waar de server is gevestigd, zeker gezien de dalende kosten voor internationale communicatie. Verplaatsing van een server naar een laagbelastingland ligt dan voor de hand.

C.3.3 Problemen bij de bepaling van de omvang en de kwalificatie van heffingsgrondslagen

Inkomsten / winst
Volgens het huidige stelsel wordt het totale wereldinkomen in het woonland belast tegen één tarief, waarbij echter enkele inkomensbestanddelen ook of alleen in het bronland kunnen worden belast. De kwalificatie van inkomsten is dus van belang voor belastingheffing. Tanzi geeft aan dat nu al steeds meer mensen inkomen hebben uit verschillende bronnen en ook uit verschillende landen. Het is de vraag of de fiscus de capaciteit en de middelen heeft om de omvang en samenstelling van het inkomen vast te stellen of te verifiëren na

aangifte [18]. Kunnen alle componenten van het inkomen door de heffende overheid worden gezien? Dezelfde vraag kan ook worden gesteld ten aanzien van de wereldwinst van internationaal opererende ondernemingen. Naarmate ondernemingen uit meer delen bestaan en in meer landen een, al dan niet virtuele, vestiging hebben, is het moeilijker de totale winst vast te stellen en deze toe te rekenen aan de verschillende onderdelen. Voor inkomsten moet worden bedacht dat deze op een, uit het zicht van de fiscus blijvende, buitenlandse bankrekening kunnen worden gestort. Via Internet kan direct, zonder papieren bankafschriften, de stand van zaken worden bijgehouden. Hoewel het probleem van de buitenlandse bankrekening niet nieuw is, kan het gebruik ervan wel gaan toenemen. Het elektronisch bankieren lijkt in ieder geval te gaan toenemen voor binnenlandse rekeningen. De stap naar een bank in het buitenland is dan klein.

Wat de kwalificatie van inkomsten betreft, roept de elektronische handel een aantal nieuwe problemen op. Transacties op open netwerken als Internet zijn voor de fiscus moeilijk te achterhalen. In het US-Treasury paper van november 1996 wordt die problematiek vanuit het perspectief van de VS geïnventariseerd [19]. In theorie bestaat er een aantal mogelijke, vanuit het huidige OESO-modelverdrag verdedigbare, kwalificaties voor inkomsten uit Internet-activiteiten in het algemeen en uit elektronische handel in het bijzonder. Veel gehoorde opties zijn ondernemingswinst, inkomsten uit zelfstandige arbeid en royalties. Ook is wel geopperd de inkomsten te behandelen overeenkomstig de in het verdrag opgenomen bepaling voor zee- en luchtvaartwinsten (art. 8 OESO-modelverdrag). Het is duidelijk dat de belangen van de verschillende landen bij de kwalificatie van inkomsten kunnen divergeren [20]. Met name Tillinghast heeft herhaaldelijk op de gevaren van deze belangenstrijd gewezen [21].

Bij arbeidsinkomsten in internationale situaties heft in beginsel de woonstaat van de werknemer over diens loon. Indien de dienstbetrekking echter in de werkstaat wordt uitgeoefend, mag volgens het bronbeginsel ook de werkstaat heffen [22]. Op die laatste regel bestaan weer uitzonderingen. De belangrijkste uitzondering, die in vele belastingverdragen is opgenomen, is, dat wanneer een werknemer in een bepaald jaar gedurende minder dan 183 dagen in de werkstaat verblijft om daar te werken, slechts de woonstaat mag heffen [23]. De plaats waar men werkt en waar men fysiek verblijft, kan derhalve van grote betekenis zijn voor de belastingheffing over het verdiende inkomen. De opkomst van ICT kan aan deze toedeling afbreuk doen; het is immers niet meer absoluut noodzakelijk om ter werkplekke fysiek aanwezig te zijn. Onder invloed van ICT zou 'grensarbeid' kunnen toenemen, zij het niet direct aan de grens, maar door telewerk voor een bedrijf ver weg. Er ontstaan zelfs

18] Vito Tanzi,op.cit.

19] 'Selected tax policy implications of global electronic commerce'. Treasury paper, november 1996, *Intertax* nr. 4, april 1997, blz. 162 e.v.

20] Zo wordt in het hiervoor aangehaalde US-Treasury rapport het royalty karakter van de door de koper van gedigitaliseerde producten betaalde vergoeding benadrukt. Vanuit het standpunt van de VS is dat zeer begrijpelijk. Immers, de gedigitaliseerde producten komen vooralsnog voor verreweg het grootste deel uit de VS, en op die manier behoudt de VS zijn heffingsrechten als woon- of vestigingsplaats van de copyright-houders. Afnemerlanden, zoals de Europese landen hebben hier echter veel minder belang bij en zullen liever een vaste inrichting binnen hun grenzen aangenomen willen zien en de inkomsten kwalificeren als ondernemingswinst.

21] David R. Tillinghast, 'The impact of the Internet on the taxation of international transactions'; *Bulletin for International Fiscal Documentation*, nr. 11/12, november/december 1996, blz. 524-526.

2] Artikel 15, eerste lid OECD-Modelverdrag. Overigens geldt die bepaling niet voor overheidspersoneel.

23] Andere uitzonderingen zijn het geval, waarin de beloning wordt uitbetaald door een niet in de werkstaat wonende of gevestigde werkgever en het geval, waarin de beloning niet ten laste komt van een vaste inrichting die, of een vast middelpunt dat de werkgever in de werkstaat heeft (artikel 15, tweede lid, OECD-Modelverdrag).

continubedrijven met werknemers die, verspreid over de hele wereld, ieder in hun eigen tijdszone gewoon overdag werken [24]. Dit heeft tot gevolg dat de strekking van de bepaling zoals opgenomen in artikel 15 van het OESO-modelverdrag niet meer tot zijn recht komt en dat een andere verdeling van belastingopbrengsten tot stand komt dan met die bepaling werd beoogd.

ICT heeft ook gevolgen voor het belasten van beleggingsinkomsten, met name van inkomsten uit roerend kapitaal, zoals dividend- en rente-inkomsten. Ook hierbij speelt het probleem van de identificatie van inkomensstromen een belangrijke rol. Overigens is de additionele ICT-problematiek met betrekking tot deze inkomsten op het eerste gezicht niet zo groot. Immers, de mobiliteit van roerend kapitaal en de inkomsten daarvan is ook zonder die ontwikkelingen al hoog. Al langer wordt nagedacht over de oplossing van genoemde problemen. Men name het voorstel om te komen tot een bronheffing op rente in EU-verband en het voorstel om te komen tot een duale inkomstenbelasting, die in de Scandinavische landen en Oostenrijk al is ingevoerd, worden als mogelijke antwoorden gepropageerd [25].

Vermogen
Voor vermogen geldt hetzelfde als voor inkomen. Sommige bestanddelen worden belast in het situsland en andere in het woonland. Deze verdeling valt grofweg gelijk met de verdeling onroerend en roerend vermogen. Onroerend vermogen is en blijft een prima belastinggrondslag. Het is zichtbaar en staat duidelijk op een territoir. Roerend vermogen is, zoals al vermeld, zeer mobiel. Effectenhandel vindt over de hele wereld plaats, vierentwintig uur per dag, en het kapitaal is nergens gelegen of bewust in een belastingparadijs gelokaliseerd. De fiscus lijkt dan ook nauwelijks aanknopingspunten te hebben om de omvang van het totale vermogen van een belastingplichtige vast te stellen.

C.3.4 Moeilijkheden bij de identificatie van goederen- en dienstenstromen en bij de invordering van verbruiksbelastingen

ICT maakt het technisch mogelijk goederen- en informatiestromen op de voet te volgen. De logistieke afhandeling daarvan kan met behulp van ICT sterk worden verbeterd. Tegelijkertijd doen zich echter ook problemen voor. Wat voor economisch direct betrokkenen goed te volgen en te sturen is, behoeft dat voor een derde partij zoals de overheid niet te zijn. Veel kan aan het zicht van de heffende partij onttrokken worden.

Plaats van consumptie
Voor het heffingsrecht van verbruiksbelastingen is de plaats van consumptie van belang. Voor de plaats van consumptie wordt een onderscheid gemaakt tussen goederen en diensten. Voorheen konden diensten alleen ter plaatse van de dienstverlener worden geconsumeerd. Nu kunnen naast goederen ook diensten op afstand worden genuttigd. Van digitale producten is het niet direct duidelijk of het om een goed of een dienst gaat en daardoor is het ook onduidelijk of het oorsprongsland of het bestemmingsland de verbruiksbelasting mag heffen. Er is wel voorgesteld om voor de indeling van producten in goederen en diensten uit te gaan van de klassieke vorm van het product [26]. Muziek die via Internet gedownload wordt, is dan een goed omdat een cd een goed is.

24] Volgens het US-Treasury paper uit november 1996 is hiervan reeds in de praktijk sprake. Zie *Intertax* nr. 4, april 1997, blz. 166. Zie verder C. Levin en S. Rupley, 'Collaboration on call'; *PC Magazine*, 10 september 1996, en W. Habanero, 'Be the next big thing?'; *Wall Street Journal*, 30 mei 1996.

25] S.C.W. Eijffinger, H.P. Huizinga en J.J.G. Lemmen, 'Naar een Europese bronbelasting op rente'; *Economisch-Statistische Berichten* nr. 4127, 5 november 1997, blz. 840-842, en Alman Metten en Bart van Riel, 'Alternatieven voor een duaal belastingsysteem'; *Economisch-Statistische Berichten* nr. 4101, 9 april 1997, blz. 289-292.

26] S. Stevens, 'Internet en belastingen'; *Weekblad voor fiscaal recht*, nr. 6222, 21 nov. 1996.

Dan ontstaan echter problemen bij de invordering van de BTW; het is namelijk erg moeilijk buitenlandse bedrijven te verplichten Nederlandse BTW te heffen en af te dragen aan de Nederlandse fiscus. Als daarentegen wordt vastgehouden aan het huidige onderscheidend criterium van tastbaarheid, dan worden alle gedigitaliseerde producten als diensten gezien en zal een *bestemmingsland* lang niet alle binnenlandse consumptie met een verbruiksbelasting kunnen treffen. Bovendien ontstaat dan een ongelijke concurrentie tussen digitale en tastbare, respectievelijk buitenlandse en binnenlandse, versies van een product; denk aan boeken, cd's, video's, foto's, software en spelletjes en ook aan financiële dienstverlening en communicatiediensten.

Invordering
Er is al op gewezen dat buitenlandse bedrijven niet kunnen worden ingezet bij de invordering en afdracht van binnenlandse BTW. Enkele specifieke kenmerken van gedigitaliseerde producten ontnemen overheden bovendien de instrumenten om de omzetbelasting van Nederlandse verkopers te innen. Zo zijn bijvoorbeeld de marginale kosten van digitale producten (de productiekosten van een extra exemplaar) veelal nagenoeg gelijk aan nul. Daarom kan de fiscus niet langer aan de hand van de input bepalen wat ongeveer de output is geweest waarover BTW moet zijn geheven [27].

C.3.5 Consequenties van de problemen met de huidige belastingheffing

De geschetste problemen met de gehanteerde grondslagen en beginselen zullen een andere interstatelijke verdeling van belastingopbrengsten teweegbrengen. Het niet meer nodig zijn van een vaste inrichting om in een land handel te drijven, impliceert dat, volgens het vestigingsplaatsprincipe, het land van de hoofdvestiging belasting mag heffen over de totale wereldwinst, zonder dat het bronbeginsel andere landen in staat stelt een graantje van de winst mee te pikken. Voor de belastingplichtigen hoeft dat, even afgezien van het verschil in tarieven, geen gevolgen te hebben. Alleen de overheid aan wie wordt afgedragen, verandert. Landen hebben hierbij overigens wel een zeer groot belang bij het huisvesten van hoofdvestigingen. De belastingconcurrentie zal eerder aanwakkeren dan afnemen, want ook voor bedrijven geldt dat slechts in één land de winst wordt belast; tegen welk tarief, met andere woorden in welk land, is dan wel belangrijk. ICT kan dan leiden tot (verscherping van) conflicten tussen staten omtrent de kwalificatie van Internet-inkomen en vermogen, alsmede omtrent het te maken onderscheid tussen goederen en diensten, relevant voor de heffing van verbruiksbelastingen.

De belastingconcurrentie zal tevens druk uitoefenen op landen om de tarieven te verlagen en internationaal tot enige harmonisatie te komen. Een verlaging over de hele linie ligt dan ook in het verschiet en zal leiden tot een lagere mondiale belastingopbrengst [28]. Ook in Nederland zullen de tarieven waarschijnlijk omlaag gaan, maar de paniek hoeft zeker niet toe te slaan. De loonbelasting lijkt goed te innen en de problemen met de heffing van BTW zullen beperkt zijn tot een aantal sectoren. Deze twee belastingen brengen samen momenteel zo'n 55 procent van de totale Nederlandse belastinggelden op. Bovendien spelen in de internationale race om bedrijvigheid meer factoren een rol dan de belastingtarieven. Bedrijven zullen een kosten-batenoverzicht maken van vestiging in een land en zich afvragen wat er voor de belastingafdracht wordt ontvangen aan overheidsvoorzieningen. Factoren als goed opgeleid personeel en een prettige infrastructuur blijven ook in de toekomst van belang.

27] 'Disappearing Taxes', op.cit.
28] Vito Tanzi, op.cit.

ICT stelt belastingplichtigen in staat bestaande territoriale aanknopingspunten voor belastingheffing te manipuleren of te ontwijken. Bestaande situaties worden steeds meer aangepast aan de belastingstelsels. Dat is niet nieuw, maar gebeurt met ICT wel op grotere schaal en verandering (lees: verplaatsing) kan snel plaatsvinden. Daardoor treedt erosie op van de grondslagen.

Ook lijken de mogelijkheden voor ontduiking groter te worden. De mogelijkheid van het vrijwel anoniem gebruikmaken van Internet en deelnemen aan het proces van elektronische handel enerzijds en de relatieve onmogelijkheid om vanwege de snelheid en de grote hoeveelheid van Internet-transacties deze te identificeren en te controleren anderzijds, kunnen ertoe leiden dat er een zeer geringe pakkans is voor frauduleus handelen. Zowel de heffing over winst en broninkomen, als de heffing van verbruiksbelastingen bij productie en consumptie via systemen als Internet wordt dan problematisch. Geconstateerd wordt, economisch uitgedrukt, dat de neutraliteit tussen traditionele productie-, verkoop- en consumptiemethoden en ICT-methoden verstoord is. Daarom zal de belastingheffing hier en daar aan de nieuwe economische werkelijkheid moeten worden aangepast. Cruciale begrippen als de vaste inrichting en de plaats van consumptie verdienen een nadere overweging van belastingheffers.

Door dit alles kunnen landen het zich niet permitteren erg uit de pas te lopen met andere landen. Dat is nu ook al het geval en deze tendens zal voortgaan. Er is in Europa een bandbreedte ontstaan waarbinnen het belastingpeil en het voorzieningenniveau van alle lidstaten liggen. Een zekere harmonisatie van belastingen is het resultaat, waardoor landen minder mogelijkheden hebben hun eigen belastingstelsel vorm te geven. Nevendoelen van belastingheffing, zoals de nationale inkomensherverdeling, komen daarmee op de tocht te staan. Een grote progressie in de inkomstenbelasting zal niet veel opleveren als in omringende landen een lager toptarief wordt gehanteerd. De inperking van het handelingsvermogen van individuele staten moet echter niet worden overdreven. Ten eerste is er al heel lang een Europese poot aan het belastingbeleid en ten tweede blijkt dat in Nederland bepaalde specifieke verbruiksbelastingen, zoals die op auto's, prima te handhaven zijn. Ten derde zou het op het gelijkheidsbeginsel steunende profijtbeginsel met de nieuwe technieken wel eens veel breder kunnen worden ingezet. De Kam waarschuwt bovendien dat de internationale belastingconcurrentie soms nogal gretig wordt aangehaald door lieden die de – geringe – herverdelende werking van het Nederlandse stelsel verder willen beperken ten gunste van lastenverlichting voor ondernemers en vermogende burgers [29].

C.4 Mogelijke beleidsreacties

De te verwachten erosie van heffingsgrondslagen en veranderende interstatelijke verdeling van belastingopbrengsten kan wellicht worden opgevangen door het belastingstelsel op verschillende punten aan te passen. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van actuele beleidsreacties van overheden en van een aantal mogelijke aanpassingen van het stelsel.

C.4.1 Huidige beleidsmaatregelen

De politieke aandacht voor de geschetste problematiek is in 1997 sterk gegroeid. Zij kenmerkt zich vooralsnog door een zekere afwachtendheid. Verkenning van de problematiek staat steeds centraal. Verder is duidelijk dat de problematiek op internationaal niveau zal moeten worden aangepakt.

29] Flip de Kam, 'Belastingheffing onder druk'; in: W. Hout en M. Sie Dhian Ho (red.), *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*; Assen, Van Gorcum, 1997.

In het US-Treasury paper [30] was al eind 1996 een aantal uitgangspunten van beleid ten aanzien van Internet-activiteiten neergelegd. Daarin stond de neutraliteit tussen fysieke en elektronische handel centraal. Daarnaast werd gepleit voor het verschuiven van belastingheffing gebaseerd op het *bronbeginsel* naar belastingheffing gebaseerd op het *woon-* of *vestigingsplaatsbeginsel*.

Ook de OESO verricht studie naar de relatie tussen belastingheffing en ICT, maar deze studie is nog niet gepubliceerd. In de fraudenota van mei 1996 besteedde de Staatssecretaris van Financiën al aandacht aan wat wordt aangeduid als *digi-fraude* [31]. Digi-fraude wordt omschreven als "mogelijke (frauduleuze) constructies gericht op het ontgaan van belasting, waarbij via de elektronische snelweg bedrijven of onderdelen daarvan in een tax-haven worden 'gevestigd'". Preventieve maatregelen hebben de voorkeur boven repressieve maatregelen, al kan met preventie niet worden volstaan, zo blijkt uit onderstaand overzicht van maatregelen [32].

- vereenvoudiging van belasting- en douanewetgeving, waarbij gebruik zal worden gemaakt van ICT;
- adequate voorlichting en dienstverlening via onder meer elektronische loketten en interactieve aangiftes, waarbij betreffende instanties al de bekende gegevens hebben ingevuld;
- vergroting van de zichtbaarheid van de belastingdienst;
- effectievere en efficiëntere controles (incl. verruiming van de daarvoor beschikbare tijd), dit onder meer ter vergroting van de pakkans;
- intensivering van de gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties en samenwerking op basis van onder andere het registreren van ondernemingen met onder meer de Kamers van Koophandel en de bedrijfsverenigingen;
- het door middel van nieuwe technologieën analyseren van risico's en risicopatronen en het op basis hiervan gerichter optreden ten aanzien van vermoedelijke fraudegevallen;
- het vergroten c.q. het verbreden van het algemene toezicht, zodat daar waar de risico's het grootst zijn, beter en sneller kan worden opgetreden;
- het oprichten van speciale coördinatiegroepen `Constructiebestrijding' en het uitvoeren van zogenoemde Trafi-onderzoeken ten aanzien van omvangrijke financiële stromen tussen (rechts)personen;
- het oprichten van een overkoepelend kenniscentrum: het Belasting Informatie Centrum (B.I.C.) en de ontwikkeling van een informatieveredelingssysteem, zodat van elke bedrijfstak/branche/sector de kenmerken en risico's bekend zijn en hiermee het belang van geïntegreerde controles kan worden vastgesteld;
- het genereren en indienen van nieuwe wetsvoorstellen ten aanzien van de rechtsbescherming bij de Staten-Generaal en indien nodig daarover advies inwinnen bij de Raad van State;
- het op internationaal niveau, op initiatief van de Nederlandse regering, in onder andere OESO-verband, overleg plegen en afspraken maken.

In het kader van het verlies van BTW-inkomsten op communicatiediensten zoals *call-back*diensten is de Wet op de Omzetbelasting gewijzigd. Mede op aandringen van de Nederlandse PTT/Telecom is door de Europese Raad een beschikking afgegeven op grond waarvan aan alle lidstaten van de Europese Unie de bevoegdheid is verleend om de plaats van belastingheffing voor telecomdiensten die van buiten de EU zijn betrokken te verleggen van de

30] *Intertax*; nr. 4, 1997, blz. 148-171.

31] *Nota van de Staatssecretaris van Financiën inzake Nadere Maatregelen ter intensivering van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de belasting- en douanewetgeving 1996-2000*, mei 1996, blz. 5.

32] Het gaat hier om maatregelen die zijn aangekondigd in de genoemde fraudenota, aangevuld en geactualiseerd naar aanleiding van de in de Miljoenennota en Rijksbegroting van Financiën voor 1998 aangekondigde beleidsvoornemens. Zie *Vakstudie-Nieuws*, nr. 40, 18 september 1997, blz. 3295-3377.

plaats van de dienstverlener naar de plaats waar de afnemer van de dienst woont of gevestigd is [33]. Dit is echter deels een theoretische oplossing, want de uitvoering van de heffing zorgt voor problemen [34]. Zo is het onmogelijk alle Amerikaanse bedrijfjes die call-backdiensten aanbieden te dwingen BTW in rekening te brengen aan hun Europese klanten. Het alternatief, het heffen van BTW bij de consument, vereist dat de fiscus kan waarnemen dat een consument dergelijke diensten heeft afgenomen. Dat zal moeilijk zijn, maar indien het mogelijk blijkt, zal het misschien meer kosten dan opbrengen. Deze Europese regeling voor telecommunicatiediensten is voor belastingheffing bij particulieren om bovengenoemde redenen niet erg effectief, maar bij ondernemingen die gebruikmaken van die diensten wel. In het kader van het verlies aan BTW door consumptie van fysieke goederen in een buitenland via Internet zijn de controles op postzendingen aan de grens verscherpt.

Ten slotte wordt gewezen op de berichten over de nog niet gepubliceerde voorstellen van de bewindslieden van Financiën voor een belastingstelsel voor de 21e eeuw. Er zijn twee lijnen zichtbaar die ook in het licht van de ICT-problematiek positief kunnen worden uitgewerkt. Ten eerste worden meer ficties ingebouwd, onder meer tot uiting komend in de voorgestelde vermogensrendementsheffing; ten tweede wordt de belastingdruk deels verschoven van arbeids- en vermogensinkomsten naar consumptie. Hoewel de invordering van verbruiksbelastingen ook enige problemen oplevert door de opkomst van ICT, is dit een voorstel dat de belastingopbrengst ten goede zal komen. Een groot deel van de consumptie vindt immers dichtbij huis plaats; dat betreft de dagelijkse boodschappen, maar ook persoonlijke diensten, als die van de kapper en de fietsenmaker. De moeilijkheden met het vaststellen van de omvang en kwalificatie van heffingsgrondslagen worden voorzichtig tegemoet getreden met bovengenoemde fictie en verschuiving en met het verminderen van het aantal verfijningen, zoals de aftrekposten voor de inkomstenbelasting, in het stelsel; dat komt de uitvoering van het stelsel in een sterk internationale omgeving ten goede. Dit alles is echter, zoals ook de Staatssecretaris van Financiën heeft bevestigd, nog onvoldoende om alle door de ICT opgeroepen fiscale problemen te lijf te gaan.

C.4.2 Mogelijke aanpassingen van het belastingstelsel

In deze subparagraaf zullen verschillende mogelijkheden voor aanpassing van het belastingstelsel de revue passeren. Het gaat daarbij niet om het formuleren van een definitief antwoord op de ICT-problematiek, maar om het inzichtelijk maken van factoren en afwegingen die daarbij van belang kunnen zijn.

Aanpassing van het vestigingsplaatsbegrip
Een van de problemen die in de vorige paragraaf naar voren zijn gekomen, betreft de hantering van het vestigingsplaatsbeginsel. Twee belangrijke beleidsopties lijken hier voor de hand te liggen: 1) het aanpassen van het begrip *feitelijke of werkelijke leiding* en 2) het kiezen van een nieuw aanknopingspunt voor de bepaling van de vestigingsplaats. Bij het laatste kan gedacht worden aan de *substance* van de onderneming, de *nationaliteit* van de onderneming of aan een combinatie van beide factoren. Het begrip werkelijke leiding is in het OESO-modelverdrag niet nader gedefinieerd. De Britse belastingdienst (Inland Revenue) heeft al in 1982 een advies opgesteld [35] waarin zij voorstelde om de plaats van 'de feitelijke leiding' te bepalen aan de

33] Beschikking van de Raad van 17 maart 1997, 97/209/EG, *Publicatieblad van de EG* nr. L 86/23. Zie ook *Vakstudie-Nieuws*, nr. 18, 17 april 1997, blz. 1576.

34] 'BTW op goedkoop bellen'; *Elseviers Magazine*, 22 februari 1997.

35] David R. Davies, 'United Kingdom: Inland Revenue proposals; on company residence and tax havens and the corporate sector'; *Intertax*, nr. 4, april 1981, blz. 159.

hand van de plaats van het dagelijks management, hoofdadministratie en plaats van hoofdactiviteit. Aangezien ook deze aanknopingspunten gemakkelijk in een laagbelastingland of op Internet kunnen worden geplaatst, levert het aanpassen van het begrip feitelijke leiding niet veel op.

Het aanknopingspunt 'feitelijke leiding' zou ook kunnen worden vervangen, bijvoorbeeld door de nationaliteit of door de *substance* van een onderneming. Aanknoping bij de substance lijkt op het eerste gezicht de meeste mogelijkheden te bieden. Nationaliteit biedt immers voor nieuwe ondernemingen geen oplossing; deze zullen altijd in paradijselijke sferen worden opgericht. Uitgaan van de substance van de onderneming betekent dat wordt aangesloten bij de economische en sociale realiteit en niet bij de gekozen juridische vormgeving van één en ander. De in dit kader ontwikkelde doctrine staat dan ook wel bekend als de *substance-over-form*-doctrine. De substance wordt daarbij gezien als een kern of deelkern van een onderneming, zoals de productie en de afzet. De substance als aanknopingspunt is ook vanuit beginselmatig oogpunt goed verdedigbaar; immers deze plaats is de plaats waar vaak ook de meeste investeringen zijn gedaan en waar men profiteert van overheidsvoorzieningen als goed opgeleid personeel. Toch dient te worden beseft dat ook het aangeven van de substance van een geografisch verspreide of gevirtualiseerde onderneming zeer moeilijk is. In een door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam in de jaren zeventig uitgevoerde studie komt Wisselink al tot de conclusie dat het welhaast onmogelijk is criteria op te stellen, waaruit substance, met name van transacties, blijkt [36]. Wellicht bieden internationale afspraken en internationaal opgestelde en aanvaarde richtlijnen een uitweg.

US-Treasury benadering: van bronbeginsel naar vestigingsplaatsbeginsel
In het US-Treasury paper uit november 1996 wordt aanbevolen de belastingheffing meer te baseren op het woon- of vestigingsplaatsbeginsel dan op het bronbeginsel. Dit vooral omdat de ICT-ontwikkelingen het identificeren van bronnen moeilijk maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat iedereen wel ergens woont of gevestigd is. Wel moet dit gepaard gaan met aanpassing van de gangbare woon- en vestigingsplaatsdefinities, zoals hierboven aangeduid. Het inbouwen van ficties om de manipuleerbaarheid daarvan te verkleinen, lijkt noodzakelijk [37]. Nadruk leggen op de woon- en vestigingsplaats weerspiegelt overigens de Amerikaanse belangen. In de Verenigde Staten zijn namelijk de meeste Internet-ondernemingen gevestigd, althans dat kan bij fictie zo worden bepaald.

Winstallocatie
Passend in het voorstel van de US-Treasury is ook de winstallocatie voortaan op basis van 'unitary taxation' te doen. Tegen de achtergrond van gesignaleerde problemen betreffende het constateren van een vaste inrichting, de plaatsbepaling van de werkelijke leiding en het met behulp van Internet (eenvoudiger) kunnen verplaatsen van de onderneming, verdient dit winsttoerekeningssysteem zeker nadere overweging. Het concern wordt volgens deze methode als geheel in de winstbepaling betrokken. Bij de *unitary-taxation*-methode kan de totale concernwinst worden toegerekend aan verschillende landen op basis van omzet, loonsom en activa. Het constateren van een vaste inrichting is niet meer van belang voor het kunnen toedelen van winst aan een land. De *substance*-factoren bepalen of er in een land iets te belasten valt. Met deze methode voor winstallocatie kunnen begrippen als vaste inrichting en werkelijke leiding als criteria voor toedeling worden verlaten. Een groot probleem blijft echter de bepaling van de winst zelf. Hiervoor lijkt nog altijd de medewerking van de belanghebbenden nodig.

36] *International tax avoidance*; a study by the Rotterdam Institute for Fiscal Studies, volume A, 1979, blz. 204.
37] *Intertax*, 1997, blz. 159.

Verruimen definitie vaste inrichting
Andere mogelijke oplossingen voor de moeilijkheden die optreden met de toepassing van het begrip vaste inrichting zijn wellicht het afschaffen van de uitzondering voor voorbereidende en hulpwerkzaamheden of het anderszins verruimen van de definitie.

De afschaffing van de uitzonderingspositie voor opslag, uitstalling, aflevering en andere voorbereidende en hulpwerkzaamheden blijkt bij nadere beschouwing enkel een oplossing te bieden voor buitenlandse ondernemingen die via Internet verkopen en vanuit een magazijn in het afzetland leveren; zo'n magazijn zou dan als vaste inrichting kunnen worden bestempeld. Hoe vervolgens de winst van de onderneming toegedeeld moet worden aan hoofdvestiging, filialen en vooral magazijnen is dan de moeilijkheid en dit probleem is ook een van de redenen geweest voor het maken van de uitzondering.

Een ruimere definitie van de vaste inrichting kan wellicht een betere oplossing bieden. Het Duitse belastingrecht verstaat ook een vaste inrichting onder aanwezige kabels en pijpleidingen van buitenlandse ondernemingen. Hieronder zouden ook bijvoorbeeld telefoonlijnen kunnen worden gedefinieerd. Een onderneming moet wel de beschikkingsmacht over de infrastructuur hebben. Een binnenlandse server van een buitenlands bedrijf dat handelt in gedigitaliseerde producten zou onder een ruime definitie wel als vaste inrichting zijn aan te merken. Maar, zoals al opgemerkt, de onderneming zal geen enkele reden hebben een binnenlandse server in gebruik te nemen; verplaatsing is geen enkel probleem. Een verruiming van de definitie van het begrip vaste inrichting is dus nauwelijks een algemene oplossing. Aan (buitenlandse) service providers kan met een ruime definitie wel makkelijker een vaste inrichting worden toegeschreven. Zij die een binnenlandse server gebruiken hebben onder de huidige definitie al een vaste inrichting, maar zij die gebruikmaken van een buitenlandse server en voor de inbelpunten telefoonlijnen leasen zouden alleen onder een ruime definitie (telefoonlijnen) op grond van een vaste inrichting kunnen worden aangeslagen voor belasting in het bronland. Het is echter niet wenselijk om voor de Nederlandse BTW-heffing buiten Nederland gevestigde ondernemers in te schakelen; dat stuit op vele praktische bezwaren [38].

Verschuiven van belastingheffing van mobiele naar immobiele grondslagen
Ook zou kunnen worden bepleit de belastingheffing meer te doen aansluiten bij immobiele grondslagen, zoals onroerende goederen. Arbeid heeft lange tijd als een immobiele, duidelijk zichtbare en relatief goed te meten grondslag gefunctioneerd. In het verleden heeft dat ertoe geleid dat de druk in vele landen steeds meer op de factor arbeid is komen te liggen. Op korte termijn biedt een verschuiving naar immobiele grondslagen zeker mogelijkheden. De vraag is echter hoelang immobiel immobiel zal zijn in een economie en samenleving, waarin ICT een belangrijke rol speelt. Een huis is moeilijk mee te nemen, maar de burger zal zich wel gemakkelijker elders kunnen gaan vestigen. Verder zou een verschuiving naar immobiele grondslagen in conflict kunnen komen met het gelijkheidsbeginsel en het daarop geënte draagkrachtbeginsel. Een heffing op onroerend goed kan echter evengoed uitpakken als een prima draagkrachtheffing.

Verleggen van de plaats van dienst
Een aanpassing die in de omzetbelasting doorgevoerd zou kunnen worden, en die al in praktijk is gebracht bij telecomdiensten, is het verleggen van de plaats van dienst. Dit zal echter niet altijd een oplossing bieden. Wanneer de plaats van de dienst wordt verlegd naar de plaats van de afnemer, zal de

38] B.G. van Zadelhoff, *Of de BTW het redt met Telecom en Internet*; Deventer, Kluwer, 1996.

controle bij volledig digitale producten, zoals die via Internet geleverd kunnen worden, vrijwel onmogelijk zijn. Bij telecommaatschappijen gaat het slechts om enkele bekende grote ondernemingen, terwijl het aantal aanbieders van digitale producten op Internet wereldwijd bijzonder groot is. Aanbieders van digitale producten op Internet zullen in de meeste gevallen misschien niet eens bekend zijn met de nationaliteit of locatie van de afnemer.

Digitaliseerbare producten onder het nultarief
Om concurrentieverstoringen tegen te gaan zouden producten die via Internet geleverd kunnen worden, onder het nultarief van de omzetbelasting gebracht kunnen worden. Dan zouden dus alle producten die in principe digitaliseerbaar zijn, zoals boeken, kranten, geluidsdragers, maar ook financiële dienstverlening, onder het nultarief worden gebracht. De stand van de techniek en de beschikbaarheid ervan, de mate en het tempo waarin de techniek gebruikt gaat worden alsmede de omvang van de markt voor digitale producten die via Internet geleverd worden, zouden als uitgangspunt kunnen worden genomen bij de keuze van fysieke producten die worden onderworpen aan het nultarief. Het spreekt voor zich dat deze maatregel ter waarborging van de neutraliteit de erosie van de belastinggrondslag eerder bevordert dan tegenhoudt. Daarentegen zou de wetgeving dan wel aansluiten bij de werkelijkheid; iets wat vaker is beproefd met bijvoorbeeld de witte werkster en de vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur tot een bepaalde hoogte.

Van een reëel naar een fictief belastingstelsel
In het licht van de ICT-problematiek kan het zinvol, of zelfs noodzakelijk zijn over te gaan op een meer fictief stelsel, zoals tot 1941 in Nederland in gebruik was. Overigens is een ontwikkeling terug naar meer fictie in Nederland al weer enige tijd geleden in gang gezet. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de introductie van het huurwaardeforfait, het autokostenforfait, het fictieve rendement buitenlandse beleggingsinstelling en het forfaitair rendement genotsrechten in de Wet inkomstenbelasting 1964. Hierbij heeft ook de wens te komen tot vereenvoudiging een rol gespeeld. Ook in het plan voor het nieuwe belastingsysteem van de 21e eeuw zijn ficties ingevoerd. Mede vanwege de hoge mobiliteit van roerend kapitaal wordt voorgesteld een zogenoemde *vermogensrendementheffing* in te voeren. Niet langer zullen de feitelijke vermogensinkomsten worden belast, maar de fictieve. De omvang van het vermogen van een belastingplichtige moet nog altijd kunnen worden vastgesteld.

Verbetering van het instrumentarium van de heffende overheid
ICT geeft kansen voor verbetering van het instrumentarium van de heffende overheid. Een eerste mogelijkheid betreft verbetering van de *informatievoorziening*. Een noodzaak voor het functioneren van elk heffingssysteem is het ter beschikking staan van voldoende informatie. Dat geldt zeker voor heffingen als de inkomsten- en vennootschapsbelasting. In de diverse belastingwetgevingen zijn daartoe informatieverplichtingsbepalingen opgenomen. Een intensievere informatievergaring kan echter op gespannen voet komen te staan met de *privacy*. Er moet daarom altijd een afweging worden gemaakt tussen de informatiebehoefte van de fiscus en de privacy van belastingplichtigen.

Verschillende bestanden met voor de belastingheffing relevante informatie kunnen gekoppeld worden, waardoor zij, even afgezien van de technische problemen die nu nog bij koppeling van ongelijksoortige bestanden bestaan, een stevig wapen in de opsporing en bestrijding van fraude kunnen worden. Door profielen op te stellen van systematische en recidive overtreders, zou in de bestanden kunnen worden gezocht naar deze kenmerken, waardoor de computer een lijst van mogelijke overtreders produceert.

Daarnaast geven de ICT-ontwikkelingen meer mogelijkheden om het daadwerkelijk gebruik en verbruik van overheidsvoorzieningen te meten. Dit zou toepassing van het op het gelijkheidsbeginsel steunende *profijtbeginsel* in meer gevallen mogelijk kunnen maken. Voor de fiscus ligt een uitdaging in het toepassen van de technologie ten eigen nutte. Het individuele profijt dat burgers en ondernemingen van overheidsvoorzieningen hebben, kan met de informatie- en communicatietechnologie beter worden gemeten. Door middel van chips, chipkaarten en bijvoorbeeld scanners kan de overheid het (individuele) profijt dat burgers en ondernemingen van overheidsvoorzieningen hebben beter benaderen. Haselbekke signaleert in zijn proefschrift dat op het niveau van de centrale overheid het potentiële toepassingsgebied van het profijtbeginsel ruwweg éénderde van de totale begroting is [39]. Voor lokale overheden zijn de toepassingsmogelijkheden eveneens aanzienlijk, hoewel Haselbekke een kwantificering van die totale ruimte als problematisch ziet. De toepassingsmogelijkheden van de ICT voor profijtheffingen komen tot uiting in het nauwkeurig toerekenen van specifieke heffingen op basis van individueel gebruik en in het kunnen meten van het individueel gebruik van collectieve en quasi-collectieve goederen, die naar hun aard nooit konden worden gesplitst in individueel leverbare eenheden. De elektronische tolheffing is een voorbeeld van de eerstgenoemde toepassing [40]. Een belangrijk punt bij de overweging het belastingsysteem meer te doen steunen op profijtheffingen is uiteraard de politieke afweging daarvan. Hoewel het profijtbeginsel in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel (gelijk profijt betekent gelijke belasting), kan men zich op grond van inkomenspolitieke overwegingen tegen ruime toepassing ervan verzetten.

Nieuwe vormen van belasting
Een nieuwe vorm van belasting die recentelijk in de aandacht heeft gestaan is de *bit-tax*. Het idee van een *bit-tax* is als eerste naar voren gebracht door Cordell en Ide in een rapport van de Club van Rome uit 1994 [41]. De bit-tax beoogt de transmissie van alle digitale data te belasten door een proportionele heffing van 0,00000001 gulden per bit, hetgeen neerkomt op 8,4 cent per Megabyte (Mb). Ten aanzien van de te belasten bits wordt in het voorstel geen onderscheid gemaakt tussen tekst, geluid, een grafische afbeelding of software. Zo worden ook telefoongesprekken belast met de bit-tax. Een geschreven verhandeling van een kleine 80 pagina's heeft een omvang van zo'n 250 Kb (kilobyte) en zou bij verzending belast worden met een bit-tax van nog geen honderdste cent, terwijl digitale distributie van een muziek-cd van zo'n 500 Mb (op een cd past maximaal 650 Mb) al 42 gulden zou kosten, gelijk aan of hoger dan de huidige winkelprijs!

De bit-tax wordt over het algemeen negatief beoordeeld. Zo bestaat er geen relatie tussen het aantal verzonden bits en de intrinsieke waarde van de doorgegeven informatie. Lambooij en Vermeulen merken dan ook terecht op dat een nietszeggend filmpje aanzienlijk minder waarde zal hebben dan een kort e-mailbericht met een belangrijke tip over een exploderende beurskoers, terwijl het eerste waarschijnlijk uit duizenden malen meer bits bestaat dan het tweede [42]. Verder is het meten van het aantal daadwerkelijk geconsumeerde bits nog niet eenvoudig. Verwant met de bit-tax is ook de voorgestelde *telecomheffing*, waarbij de grondslag wordt gevormd door onder meer het gebruik van communicatievoorzieningen, zoals telefoonbedradingen [43].

39] A.G.J. Haselbekke, *Profijtbeginsel en politieke besluitvorming*; Leiden/Antwerpen, 1987, blz. 121, dissertatie Rotterdam.

40] 'Tolheffing in ochtendspits grote steden'; *NRC Handelsblad*, 3 juli 1997, blz. 3.

41] A.J. Cordell and T.R. Ide, 'The new tools: Implications for the future of work'; in: *Shifting time/social policy and the future of work*; Toronto, Between the lines, 1994.

42] M Lambooij, en R.M. Vermeulen, *Internet en belastingen*; http://www.lovotax.nl/publikaties/algemeen/12.html, blz. 6.

43] B.G. van Zadelhof, *Of de BTW het redt met Telecom en Internet*; Deventer, Kluwer, 1996, blz. 16.

Een andere nieuwe vorm van belasting waarover wel wordt gesproken, is de zogenaamde *transactiebelasting*. Het gaat hier om een voorstel om op alle financiële transacties een heffing te leggen, die bescheiden kan blijven omdat het er vele zijn. Vording, die voor Nederland het idee in verband met de ICT-problematiek heeft uitgewerkt, stelt een tarief van 1 procent voor [44]. Eerder had de Amerikaanse econoom Feige al een heffing op alle financiële transacties voorgesteld tegen een tarief van 0,5 procent of 1 procent [45]. Zoals hiervoor bleek, is het identificeren en het classificeren van inkomens, vermogens, goederen- en dienstenstromen, noodzakelijk voor de uitvoering van de bestaande belastingstelsels, door ICT moeilijker geworden. De introductie van een transactiebelasting maakt dat overbodig. Het idee van een dergelijke transactiebelasting is niet nieuw. Reeds in 1978 deed Tobin een voorstel voor een dergelijke belasting, toen met het oogmerk om een belasting te heffen op transacties in vreemde valuta teneinde kortetermijnspeculaties tegen te gaan [46]. In een preadvies opgesteld ten behoeve van een WRR-workshop over volatilisering in de economie brengt De Kam de transactiebelasting opnieuw ter sprake. Hij sluit daarbij aan bij de uitwerking, die Vording daaraan eerder gaf [47]. Ook elektronisch betalingsverkeer kan niet buiten de banken om geschieden, is zijn uitgangspunt. In het eerder genoemde paper stelt Feige voor aan elke bankrekening een fiscale rekening te koppelen, waarop bijvoorbeeld automatisch 0,5 procent of 1 procent van de waarde van elke transactie wordt bijgeschreven. Zowel bij de betalende als bij de ontvangende partij wordt belasting geheven. Voor de doorvoering van zo'n heffing is wel vereist dat staten bereid zijn elkaar volledige waarnemingsbevoegdheid te geven bij juridisch of feitelijk op hun grondgebied gevestigde banken. Met name door deze eis lijkt het plan, zeker op korte termijn, niet goed haalbaar. Bovendien zou genoemde waarnemingsbevoegdheid, indien tot stand gebracht, ook kunnen worden gebruikt voor meer conventionele vormen van belasting. Het commentaar van Cnossen in eerdergenoemd verslag van de WRR-workshop gaat in die richting, waarbij hij zich bovendien afvraagt of de vermeende voordelen van de transactiebelasting – geringe economische verstoring, ongevoeligheid voor uitholling door pressiegroepen, progressiviteit en minimale perceptiekosten – zich ook feitelijk zullen voordoen [48].

Als derde nieuwe belasting kan worden genoemd de *consumptiebelasting*. Aannemende dat de ICT-ontwikkelingen de spreiding van consumenten over de landen nagenoeg ongemoeid laat, valt te overwegen de belastingdruk te verschuiven van de bron en het inkomen naar de eindbestemming ervan, de consumptie. Zoals al eerder is aangegeven wordt consumptie als een maatstaf van draagkracht erkend [49]. In zijn inaugurele rede in 1978 heeft Cnossen de mogelijkheid van een direct geheven consumptiebelasting voor Nederland uitgewerkt [50]. Een consumptiebelasting belast niet de afzonderlijke elementen van iemands consumptie, maar de totaliteit daarvan. Door de totale consumptie in ogenschouw te nemen is het mogelijk om bij de heffing ervan rekening

44] H. Vording, 'Belastingheffing in "cyberspace"'; in H. Mobach e.a. (red.), *Nico de Vries-bundel, Veranderend belastingklimaat*; Arnhem, 1995, en H. Vording, 'Internet en de transactiebelasting'; *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 6229, 23 januari 1997, blz. 100-102.

45] E.L. Feige, *Taxing all transactions: the automated payment transaction tax system*; ongepubliceerd paper IIFP-conferentie Buenos Aires, 1989.

46] James Tobin, 'A proposal for international monetary reform'; *Eastern Economic Journal*, vol. 4 , 1978, blz. 153-159.

47] C.A. de Kam, 'Verschuivende mogelijkheden voor belastingheffing: een plaatsbepalende notitie'; in: Gelok en de Jong (red.), op.cit., blz 87-101.

48] S. Cnossen, "Coreferaat bij 'Verschuivende mogelijkheden voor belastingheffing: een plaatsbepalende notitie'"; in: Gelok en de Jong (red.), op.cit., blz. 102-104.

49] P. Kavelaars, *Vermogenswinstheffing: verlies of (aan-)winst?*; Deventer, Kluwer, Inaugurele rede Rotterdam, 1997, blz. 11.

50] S. Cnossen, *De belasting van de toekomst?*; Deventer, Kluwer, 1978. Zie ook N. Kaldor, *The expenditure tax*; London, George Allen & Unwin, 1955.

te houden met persoonlijke omstandigheden en behoort ook het toepassen van een progressief tarief tot de mogelijkheden. Volgens Cnossen zal een consumptiebelasting zowel de rechtvaardigheid als de optimale inkomensverdeling ten goede komen. In het algemeen kan worden gesteld dat een naar inkomen geheven belasting, over de gehele levensduur van een mens bezien, ten gunste werkt van mensen die vroegtijdig consumeren of pas laat intreden op de arbeidsmarkt. Een consumptiebelasting zou mensen met gelijke kansen daarom gelijkwaardiger behandelen. Het grootste probleem is het meten van de totale consumptie (per belastingtijdvak). De meest voor de hand liggende methode is die waarbij het inkomen als uitgangspunt wordt genomen. De totale consumptie wordt daarbij gelijk gesteld aan het inkomen, verminderd met de toename van het vermogen, en vermeerderd met de afname daarvan. Overigens zij opgemerkt dat het inkomensbegrip dat momenteel aan de Nederlandse inkomstenbelasting ten grondslag ligt, veel affiniteit vertoont met de gegeven definitie. Immers, pensioenpremies en bijdragen voor andere toekomstvoorzieningen zijn veelal aftrekbaar voor de bepaling daarvan. Overigens wordt voor de bepaling van de totale (jaar)consumptie teruggegrepen op het inkomen. Het maakt de bepaling ervan noodzakelijk. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat door de ICT-ontwikkelingen de bepaling van het inkomen juist op de tocht komt te staan, zodat het bepalen van de belastbare consumptie langs de weg die Cnossen aangeeft problematisch kan zijn. Het zoeken naar andere mogelijkheden om de totale consumptie te bepalen, waaronder het Internet-aandeel daarin, is dus aan te bevelen. Wellicht dat fictiebepalingen hier een voldoende oplossing bieden.

Grapperhaus bepleitte onlangs de invoering (op termijn) van een *loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting* (LBB) ter vervanging van de huidige inkomsten- en vennootschapsbelasting [51]. De LBB houdt in, dat bedrijven een percentage van de aan hun werknemers betaalde loonsom, alsmede een percentage van het bedrijfsvermogen, dat zij hebben aangetrokken, aan de fiscus afdragen. Onder loonsom verstaat Grapperhaus alles wat in de werkgever-werknemerrelatie in geld of in natura wordt betaald of verstrekt of door de werkgever voor zijn rekening wordt genomen; het bedrijfsvermogen is het eigen vermogen van het bedrijf verhoogd met rentedragend vreemd vermogen en verlaagd met deelnemingen en verstrekkingen van rentegevend vreemd vermogen aan andere bedrijven. Het begrip bedrijf is een organisatie van kapitaal en arbeid, die goederen en/of diensten produceert. Behalve commerciële ondernemingen horen er ook non-profit organisaties, zoals scholen, woningbouwstichtingen, ziekenhuizen en musea, toe. De vraag is in hoeverre de LBB robuust is voor ontwikkelingen ten gevolge van ICT. De ICT-problematiek uit zich met name in problemen bij het identificeren van bronnen, hetgeen juist voor de uitvoering van de voorgestelde loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting van groot belang lijkt.

Internationale samenwerking

In verband met het internationale karakter van de ICT-ontwikkelingen zijn de mogelijkheden van informatie-uitwisseling, internationale samenwerking en bijstandsverlening tussen landen van groot belang. In vele bilaterale belastingverdragen zijn daartoe nu al bepalingen opgenomen. Ook in Europees verband bestaat een vrij omvangrijk instrumentarium. Het is echter de vraag of dit instrumentarium voldoende is om daarmee de ICT-problematiek tegemoet te treden. Ten eerste moet worden gewezen op het (vrijwel) niet bestaan van belastingverdragen tussen OESO-landen en laagbelastinglanden. Het ontbreken van bijstandsverdragen en opsporingsovereenkomsten vergroot die tekortkoming. Een mondiale aanpak is gewenst, maar zal niet snel tot stand gebracht worden.

51] F.H.M. Grapperhaus, 'De loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting'; in: *Belastingheffing in de 21e eeuw*, LOF-congresbundel, Rotterdam, 26 september 1997, blz. 9-27. Eerder: Grapperhaus (1995), op.cit.

Naast al deze ideeën voor aanpassing van het huidige stelsel, wordt ook gestudeerd op totaal nieuwe belastingen. Deze nieuwe vormen van belastingheffing, waarvan de bit-tax en de transactiebelasting de bekendste zijn, zijn nog geen van allen operationeel. Bovendien hebben de Amerikaanse en Europese regeringen laten weten geen voorstander te zijn van nieuwe heffingen op Internet-activiteiten. In het op 1 juli 1997 gepubliceerde *Framework for global electronic commerce* [52] heeft de Amerikaanse regering laten weten dat wat haar betreft er geen nieuwe additionele belastingen op Internet-transacties worden ingevoerd, omdat dat de activiteiten op Internet zou belemmeren. Voorgesteld wordt op het Internet een vrijhandelszone te creëren. Voordat landen zelf belastingen gaan opleggen moeten internationale afspraken worden gemaakt. Dit om te voorkomen dat er internationaal inconsistente en ingewikkelde belastingsystemen ontstaan, waardoor de handel geschaad wordt en dubbele belastingheffing mogelijk is. Op een conferentie van Europese, Amerikaanse en Japanse ministers, topambtenaren en industriëlen in Bonn over de elektronische snelweg werden de standpunten uit het Amerikaanse 'framework' grotendeels onderschreven. Ook hier werden nieuwe heffingen niet gewenst geacht. Wel werd daar door de Nederlandse regering de te verwachten moeilijkheden met belastingheffing van internet-activiteiten erkend; men zoekt daarvoor naar een technische oplossing [53].

C.5 Conclusie

Voor de belastingheffing is vereist dat de fiscus binnenlands economisch handelen kan onderscheiden van buitenlands economisch handelen. Economisch handelen dat aan Nederland toebehoort, leidt tot heffingsgrondslagen die onder de Nederlandse belastingwet vallen. De opkomst van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in de economie compliceert het maken van dat onderscheid. In de belastingverdragen die Nederland met andere landen heeft gesloten is bepaald dat het heffingsrecht aan een land wordt toegedeeld op basis van, voornamelijk, de vestigingsplaats en de plaats van activiteit van belastingplichtigen; met andere woorden het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse economische activiteiten wordt gemaakt op grond van de vestigingsplaats van de actor en de plaats van de activiteit. De gehanteerde aangrijpingspunten voor deze criteria zijn onder meer de locatie van de feitelijke leiding en de aanwezigheid van een vaste bedrijfsinrichting. ICT bemoeilijkt nu het maken van bovengenoemd onderscheid omdat ICT deze aangrijpingspunten in sommige gevallen overbodig maakt. Voor ondernemingen is het bijvoorbeeld met gebruik van ICT niet nodig om in een buitenland fysiek aanwezig te zijn om aldaar handel te kunnen drijven. Bij bijna alle rijksbelastingen zijn effecten van ICT te zien.

Voor de winst- en inkomstenbelasting is het voor de fiscus ingewikkelder om de precieze omvang van winst of inkomen en de categorie waarin het valt te bepalen, naarmate winst en inkomen uit meer bronnen en in meer landen worden verdiend. Ondernemingen bestaan de laatste jaren uit steeds meer onderdelen en die worden makkelijk naar een ander land verplaatst. De mogelijkheden voor communicatie bevorderen deze tendens. Ook burgers verdienen hun inkomen steeds meer uit meerdere bronnen en in verschillende landen. De heffing van verbruiksbelastingen stuit op moeilijkheden wanneer consumenten producten via Internet uit landen over de hele wereld kunnen kopen. Via Internet kunnen digitale producten worden geleverd en geconsumeerd. Van deze producten is niet direct duidelijk of het om een goed of een dienst gaat. Voor de belastingheffer is dat onderscheid van belang, omdat in de belastingverdragen het heffingsrecht voor verbruiksbelastingen voor goederen en

52] http://www.whitehouse.gov.

53] M. de Waard, 'Regeringen geven Internet volledig vrij baan'; *NRC Handelsblad*, 9 juli 1997, blz. 11.

diensten verschillend is bepaald. Voor diensten is de plaats van belastingheffing bij de dienstverlener gelegd en voor goederen bij de consument. In het geval van goederenconsumptie moet de consument belasting betalen in het land waar hij consumeert. De heffing van verbruiksbelastingen verloopt echter via de verkoper en deze kan, bij bestelling via Internet, overal ter wereld zijn gevestigd. Invordering van verbruiksbelastingen roept daarom uitvoeringsproblemen op. De douane kan uiteraard inkomende goederenpakketjes aan de grens controleren, maar de enige oplossing is dan dat die de belasting rechtstreeks van de afnemer invordert. Dat vergt een andere organisatie voor de invordering van bijvoorbeeld BTW. In het geval van consumptie op afstand van diensten uit een buitenland zal het land van de consument een deel van de heffingsgrondslag consumptie zien weglekken naar het land van de dienstverlener. Dat betreft consumptie die vroeger binnenslands werd genoten, want pas sinds kort is het mogelijk om op grote schaal diensten op afstand te consumeren.

Op verschillende effecten heeft de overheid al gereageerd met maatregelen. Zo heeft de Europese Raad besloten dat de plaats van belastingheffing voor telecomdiensten van buiten de EU verlegd mag worden van de plaats van de dienstverlener naar de plaats van de afnemer. Dit beoogt BTW-voordelen van *call-back*diensten teniet te doen. Met behulp van ICT konden bedrijven en particulieren internationale telefoongesprekken vanuit Nederland tegen Amerikaanse telefoon- en belastingtarieven voeren. Voor de belastingheffing moest de fiscus ervan uitgaan dat de gesprekken vanuit Amerika plaatsvonden. Een andere overheidsreactie is de overweging de vermogensbelasting af te schaffen, omdat vermogen zo mobiel is dat belastingvlucht vrij eenvoudig is en met ICT alleen maar eenvoudiger wordt. De belastingdienst zet ICT ook in ten nutte van de belastingheffing, bijvoorbeeld door elektronische aangiftes mogelijk te maken en als middel voor het opsporen van fraude.

De ICT-ontwikkelingen zijn echter nog niet op hun eind en als zij doorzetten, kunnen zij de belastingheffing op lange termijn ingrijpend beïnvloeden. Zo is het nog niet duidelijk of en hoe landen het begrip 'vaste inrichting' zouden kunnen invullen voor een onderneming die producten langs elektronische weg wereldwijd verkoopt. Het afzetland wil namelijk graag de daar verdiende winst belasten, maar moet die winst volgens de gangbare belastingverdragen aan een vaste inrichting in eigen land kunnen toerekenen. Een ander moeilijk punt is het onderscheid tussen goederen en diensten bij digitale producten; dit onderscheid is voor de belastingheffer van belang in verband met het heffingsrecht voor verbruiksbelastingen. De loon- en inkomstenbelasting zou kunnen worden uitgehold door een toename van de grensarbeid. Daarvoor heeft Nederland verdragen gesloten met omringende landen, maar met ICT kan telewerk vanuit Nederland over de hele wereld plaatsvinden. Belastingheffers zullen deze moeilijkheden willen opvangen en dit zal, gezien de internationale aard van de problematiek, in internationaal overleg moeten gebeuren. In eerste instantie zou men kunnen overwegen een aantal begrippen die in het internationaal belastingrecht van belang zijn anders te definiëren. In deze bijlage zijn kort een aantal ideeën voor aanpassing van het belastingstelsel beschreven. Het is nog onduidelijk of deze oplossingen nodig zijn om de verwachte moeilijkheden op te vangen en of ze afdoende zullen zijn. De meeste genoemde mogelijke aanpassingen geven een gedeeltelijke oplossing en kunnen misschien in combinatie met elkaar een groot deel van de problemen oplossen.

De toename van grensoverschrijdende bewegingen kan leiden tot een intensivering van de belastingconcurrentie. Een land moet zich dan afvragen in hoeverre het daaraan mee wil doen. Nederland gaat nu actief mee in de strijd, maar de baten van dit beleid op lange termijn zijn onzeker. Overheden belijden dan ook wel dat belastingconcurrentie niet goed is en tot te lage opbrengsten zou kunnen leiden.

In deze bijlage wordt aangegeven dat ICT het belastingstelsel op bepaalde punten minder goed kan doen functioneren. Op verschillende delen van de belastinggrondslagen en beginselen heeft ICT echter helemaal geen, of geen negatief, effect. Zo is de invordering van de loonbelasting zo georganiseerd, dat bij uitbetaling van het loon de belasting meteen door de werkgever wordt afdragen. Voorzover werkgevers Nederlands zijn, heeft ICT daarop geen enkele invloed. Ook de heffing van consumptiebelastingen zal voor het grootste deel van de consumptie geen problemen geven. De meeste consumptie vindt immers dichtbij huis in fysieke winkels plaats; dit betreft de dagelijkse boodschappen en ook bijvoorbeeld persoonlijke dienstverlening als die van de kapper en de fietsenmaker. De mogelijkheden voor ontwijking van verbruiksbelastingen zijn daarbij gering; buiten de grensgebieden is men niet bereid naar het buitenland te rijden om benzine te tanken. Daarnaast kan de overheid met de inzet van ICT het individuele profijt van overheidsvoorzieningen beter meten, waardoor de fiscus heffingen volgens het profijtbeginsel ruimer kan toepassen dan nu het geval is. Met het oog op deze mogelijkheden lijkt het geen probleem het hoofddoel van belastingheffing, de financiering van de overheid, te bereiken. Het zou wel moeilijker kunnen worden om met de belastingheffing bepaalde nevendoelen te bereiken. Inkomensherverdeling, die bijvoorbeeld tot uiting komt in een progressief tarief in de loon/inkomstenbelasting, kan de fiscus moeilijker bewerkstelligen. Verplaatsing van inkomen naar een buitenland wordt met ICT steeds eenvoudiger zodat vermijding van een hoog toptarief in toenemende mate zou kunnen plaatsvinden. Over de invulling van andere doelen van economisch beleid is geen duidelijke opmerking te maken. Met inzet van ICT kan de fiscus wellicht heel goed specifieke regelingen voor bepaalde belastingplichtigen of belastinggrondslagen uitvoeren, terwijl aan de andere kant bedacht moet worden dat de belastingheffing steeds meer in internationaal verband zal worden vormgegeven, waardoor de fiscus voor afwijkende nationale regelingen minder ruimte heeft.

Solidariteit

D

D.1 Inleiding

Met het opkomen van de verzorgingsstaat is de overheid in toenemende mate een herverdelende rol gaan spelen. In het verkeer tussen overheid en burger bestaat zelden een zakelijke band waarin rechten en plichten op elk moment tegen elkaar opwegen. Waar solidariteit op microniveau wordt gehandhaafd via mechanismen van sociale controle, is de overheid op macroniveau meer aangewezen op juridische regels, die toegepast worden op een objectief vaststelbare werkelijkheid. Naarmate het voordeliger en gemakkelijker is voor burgers om zich te onttrekken aan de verplichtingen die de verzorgingsstaat met zich mee brengt, is het stelsel moeilijker te handhaven en dus minder stabiel.

De overheid kan deze verplichtingen slechts handhaven voorzover activiteiten zich zichtbaar afspelen binnen de territoriale jurisdictie van de overheid. In deze bijlage komen de mogelijkheden aan de orde die de informatietechnologie aan burgers biedt om zich aan de territoriaal gebonden jurisdictie van de overheid te onttrekken. Naarmate dit op grotere schaal zal gebeuren, wordt het moeilijker om solidariteit in publieke regelingen vorm te geven.

D.1.1 Verschillende vormen van solidariteit

Solidariteit verwijst naar het samen dragen van lasten en risico's. Er kunnen drie typen worden onderscheiden: kans-, risico- en inkomenssolidariteit. Daarnaast vindt soms herverdeling plaats die niet zonder meer onder de noemer van solidariteit kan worden gerangschikt [1].

Kanssolidariteit bestaat vooral in de vorm van commerciële verzekeringen (bijv. een brandverzekering). Binnen een groep of deelgroep bestaat een bekende, uniforme kans op schade. Door via een verzekering samen de lasten te dragen, worden deze voor elk lid van de groep voorspelbaar en beheersbaar. Behoudens enige marktordening is hiervoor geen overheidsingrijpen nodig. Ook wanneer de kans op schade niet uniform is binnen een groep, zijn er vaak deelgroepen te identificeren met een uniforme schadekans. Dan ontstaat een markt met naar risico gedifferentieerde premies, bijvoorbeeld wanneer bewoners van huizen met een rieten dak een hogere premie betalen voor de brandverzekering. Binnen elke deelgroep is dan sprake van kanssolidariteit, dat wil zeggen dat voor elke verzekeringnemer de verwachte schade gelijk is aan de betaalde premie. *Ex ante* vindt bij kanssolidariteit geen herverdeling plaats; *ex post* wel.

Als de schadeverwachtingen verschillen, maar de verzekeringspremie voor iedereen gelijk is, is sprake van *risicosolidariteit*. Via risicosolidariteit draagt de gezonde portier bij aan de ziektekosten van de astmatische directeur. Kenmerkend voor een verzekering met risicosolidariteit is dat er groepen te identificeren zijn die voordeel hebben van een verzekering (in de zin dat de premie lager is dan de verwachte schade) en andere groepen voor wie een verzekering juist nadelig is. Er vindt dus herverdeling *ex ante* plaats. Risicosolidariteit kan daarom alleen bestaan als de overheid zelf heft en presteert of bij een ingrijpende marktordening, waarbij bijvoorbeeld de overheid

[1] Een goed overzicht geeft: *Solidariteit verzekerd; inzicht in solidariteit bij levensverzekeringen*; Actuarieel Genootschap, Monografie 2, Woerden, 1997.

verzekeraars verplicht verzekerden tegen bepaalde voorwaarden te accepteren en verzekerden verplicht een verzekering af te sluiten.

Inkomenssolidariteit verwijst naar herverdeling van rijk naar arm. Aan de heffingenkant komt inkomenssolidariteit tot uitdrukking in het draagkrachtbeginsel; aan de prestatiekant in het behoeftebeginsel. Voor inkomenssolidariteit is een heffende en presterende overheid noodzakelijk. Inkomenssolidariteit komt met name tot stand via algemene voorzieningen (bijv. huursubsidie) en volksverzekeringen (bijv. AOW), maar ook via werknemersverzekeringen (bijv. de inkomensafhankelijke ziekenfondspremie).

Solidariteit impliceert herverdeling, maar niet alle herverdeling is zonder meer gebaseerd op solidariteit. *Overige vormen van herverdeling* ontstaan als gevolg van collectieve regelingen, die in individuele situaties gunstig of ongunstig uitpakken. Het is afhankelijk van waardengebonden visies of dergelijke vormen van herverdeling onder de noemer van solidariteit worden gerangschikt.

Hoe groter het belang van herverdeling *ex ante*, des te groter het potentiële nadeel (voor het verzekeringssysteem) als burgers de gelegenheid hebben zich aan de verzekering te onttrekken. Immers, vooral de nettobetalers zullen de verzekering verlaten, zodat de overgebleven groep met een hogere verwachte schade en dus hogere premies wordt geconfronteerd. Hierdoor kan op termijn de toegankelijkheid van de voorziening in gevaar komen [2]. Bij de algemene voorzieningen en volksverzekeringen is de band tussen premies en prestaties zwak of niet aanwezig. Hier bestaan dus de grootste risico's. Bij werknemersverzekeringen en private ziektekostenverzekeringen is deze band er gedeeltelijk, waardoor de risico's kleiner zijn.

In deze bijlage zullen niet alle vormen van solidariteit even uitvoerig worden besproken. Kanssolidariteit vraagt weinig overheidsingrijpen. Informatietechnologie zal hieraan niet veel veranderen. We leggen in de bespreking een accent op die vormen van solidariteit, waarbij de overheid een belangrijke heffende, presterende en/of ordenende functie heeft, met andere woorden op inkomenssolidariteit en risicosolidariteit. Naar geldstromen gemeten is de solidariteit via algemene voorzieningen, volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en ziektekostenverzekeringen [3] verreweg het belangrijkst. Bij de werknemersverzekeringen laten we de pensioenen buiten beschouwing, omdat risico- of inkomenssolidariteit hier hooguit een marginale rol spelen, zij het dat wel herverdeling plaats vindt.

Solidariteit is breder dan de overheveling van geldstromen. De solidariteit in informele verbanden laten we in deze bijlage buiten beschouwing, omdat de overheid hierop beleidsmatig weinig greep heeft. Verder zitten in tal van overeenkomsten solidariteitselementen: arbeidsvoorwaarden, algemeen verbindendverklaring van cao's enzovoort. Deze elementen blijven buiten beschouwing, omdat in ieder geval de belangrijke mechanismen bij de hierna volgende bespreking voldoende zullen worden belicht.

2] Zie ook: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Volksgezondheidszorg*; Rapporten aan de Regering nr. 52, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997, paragraaf 4.2.2.

3] Bij de ziektekostenverzekeringen gaat het niet alleen om de inkomenssolidariteit via de inkomensafhankelijke ziekenfondspremie, maar ook om risicosolidariteit via de verplichte heffingen WTZ en MOOZ.

D.1.2 Normeren en handhaven

De solidariteit via collectieve regelingen kan ondermijnd worden doordat burgers de regels overtreden (fraude) of doordat zij de regels op creatieve wijze gebruiken (onbedoeld gebruik, ontwijking). Om fraude, onbedoeld gebruik en ontwijking te kunnen identificeren is het nodig dat de regels éénduidig zijn. Maar goede normering is niet genoeg om solidariteit in stand te houden: ook heldere regels zijn soms in de praktijk door allerlei omstandigheden moeilijk te handhaven. Het stelsel van sociale zekerheid is dus alleen bestand tegen fraude en misbruik als èn normering èn handhaving adequaat zijn.

Zoals uit het vervolg van deze bijlage zal blijken, zijn de criteria voor wat onder de Nederlandse sociale zekerheid valt, in beginsel redelijk helder. Voor belasting en volksverzekeringen geldt het woonlandbeginsel, voor werknemersverzekeringen het werklandbeginsel als uitgangspunt. De werkgever is inhoudingsplichtig, tenzij deze zich (geheel) buiten Nederland bevindt. Vooral in bilaterale verdragen, maar ook in Europees verband, is veel geregeld ten aanzien van grensarbeid. Via juridische constructies kan geprobeerd worden de regelgeving van het gunstigste land van toepassing te doen zijn. De jurisprudentie stelt hieraan grenzen, omdat voor de rechter vaak als uitgangspunt geldt dat de feitelijke situatie zwaarder weegt dan de formele constructie.

Bij particuliere ziektekostenverzekeringen zijn de regels minder helder dan bij algemene voorzieningen, volksverzekeringen en werknemersverzekering, omdat er geen plicht bestaat een ziektekostenverzekering af te sluiten binnen de landsgrenzen. In theorie is de solidariteit dus vrijwillig en is het mogelijk dat burgers de solidariteitsheffingen MOOZ en WTZ ontlopen door zich te wenden tot een buitenlandse verzekeraar. In de praktijk gebeurt dit (nog) niet, omdat er geen aanbod is van buitenlandse verzekeraars die zich op de Nederlandse markt richten, met als mogelijk gevolg dat verzekering bij een buitenlandse verzekeraar geen behandeling in Nederland garandeert.

Het bovenstaande wijst erop dat, voorzover er problemen zullen zijn, er eerder een handhavingsprobleem te verwachten is dan een normeringsprobleem. Bij het toekennen van rechten en het vaststellen van plichten staat de overheid voor een informatieprobleem. Hoe meer de burger in staat is deze informatie te manipuleren, des te problematischer is de houdbaarheid van de sociale zekerheid [4]. Om deze reden zal in het vervolg van deze bijlage ook expliciet aandacht worden besteed aan de mogelijkheden die de informatietechnologie biedt voor zwarte arbeid.

D.2 Hoofdlijnen van het huidige beleid

Tijdens de periode van wederopbouw werden in 1951 in samenspraak tussen overheid, werkgevers en werknemers vijf doelstellingen van economische politiek geformuleerd, waaronder die van een rechtvaardige inkomensverdeling. Deze doelstelling is het beleid tot op heden in belangrijke mate blijven bepalen. Een rechtvaardige inkomensverdeling heeft twee elementen, namelijk continuïteit van inkomen en een beperkte ongelijkheid. De rechtvaardige inkomensverdeling is in de loop van de tijd tot stand gebracht in de vorm van een systeem van inkomensoverdrachten en belastingheffing naar draagkracht. Bij de inkomensoverdrachten gaat het om inkomensvervangende uitkeringen en subsidies. De inkomensvervangende uitkeringen kunnen vervolgens weer worden opgesplitst in uitkeringen met een verzekeringskarakter en uitkeringen die voorzien in een minimale behoefte.

4] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van verdelen naar verdienen; Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw;* Rapporten aan de regering nr. 51, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997.

Bij de werknemersverzekeringen zoals WW, WAO en VUT speelt continuïteit van het inkomen een belangrijke rol. Het risico op inkomensderving verschilt sterk naar leeftijd, opleiding en bedrijfstak. Toch is de premie niet afhankelijk van deze variabelen. Premie en uitkering zijn een constant percentage van het verzekerde inkomen. Dus bij deze regelingen gaat het vooral om risicosolidariteit. Bij de ziekenfondsen gaat het in de eerste plaats om toegankelijkheid van verzekeringen tegen een betaalbare premie, die vaak niet kostendekkend is. Inkomenssolidariteit is hier dus het belangrijkste mechanisme, maar risicosolidariteit speelt ook een rol.

Bij de uitkeringen die voorzien in een minimale behoefte en bij subsidies speelt het beperken van inkomensongelijkheid en dus inkomenssolidariteit de belangrijkste rol. Daarnaast is toegankelijkheid van bijvoorbeeld woonvoorzieningen een motief voor inkomenssolidariteit.

Bij particuliere ziektekostenverzekeringen is binnen de groep verzekerden in beginsel alleen sprake van kanssolidariteit. Omdat het om een vrijwillige verzekering gaat, passen verzekeraars met verschillende instrumenten risicoselectie toe, en daarom is er geen sprake van risicosolidariteit. Wel bestaat er risicosolidariteit tussen particulier verzekerden en ziekenfondsverzekerden via de verplichte heffingen MOOZ en WTZ.

D.2.1 Solidariteit in werknemersverzekeringen

Werknemersverzekeringen voorzien in inkomenscontinuïteit in geval van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding. Werkgevers en werknemers dragen beiden een deel van de premie. Zowel tussen werknemers als tussen werkgevers is sprake van risicosolidariteit.

De solidariteit naar het werknemersrisico is, met uitzondering van de VUT, steeds nagenoeg volledig: er wordt geen onderscheid gemaakt naar de werknemersrisico's. Alleen bij de VUT en de ombouw hiervan naar flexibele pensionering worden werknemers cohortsgewijs ongelijk behandeld. De belangrijkste kenmerken waarop sprake is van solidariteit zijn leeftijd (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, VUT), opleiding (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid) en gezondheid (voorzover niet samenhangend met leeftijd).

De mate van solidariteit naar het werkgeversrisico verschilt per verzekering. De meeste solidariteit zit in de werkloosheidsverzekering, waar de premie grotendeels ongedifferentieerd is, terwijl de risico's naar bedrijfstak sterk verschillen [5]. Bij de WAO zijn recent in het kader van PEMBA naar bedrijf gedifferentieerde premies gerealiseerd, terwijl voorheen sprake was van een landelijk uniforme premie. De premies voor VUT, wachtgeld en vorstverlet worden per bedrijfstak vastgesteld. De kosten van ziekteverzuim zijn sinds de vervanging van de Ziektewet door de Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting Bij Ziekte (WULBZ) een rechtstreeks risico voor de individuele werkgever, met uitzondering van enkele specifieke groepen werknemers, voor wie de ZW is blijven bestaan.

De recente ontwikkelingen in VUT, WW, ZW en WAO betekenen een vermindering van de risicosolidariteit tussen werkgevers. Het oogmerk is om de doelmatigheid van de uitvoering te verbeteren door werkgevers meer belang te geven bij een goede uitvoering. De risicosolidariteit tussen *werknemers* blijft

5] De eerste periode van werkloosheid wordt de uitkering gedekt door de wachtgeldverzekering, die niet op landelijk nivo maar binnen de bedrijfstak wordt omgeslagen. Door de recente uitbreiding van de wachtgeldperiode van acht naar 13 weken (jan '96) en de voorgenomen uitbreiding tot 26 weken is de risicosolidariteit enigszins verschoven van het landelijk nivo naar het nivo van de bedrijfstak.

wel in stand, maar verschuift van het landelijk niveau naar het niveau van bedrijf of bedrijfstak. De risicosolidariteit in werknemersregelingen betreft vooral de middeninkomens. Hoge inkomens vallen via de maximumdagloonbepalingen gedeeltelijk buiten de solidariteit.

Bij de werknemersverzekeringen bestaan twee gedragsvormen die de solidariteit kunnen ondermijnen: ten eerste fraude, het onterecht ontvangen van een uitkering of niet-betalen van verplichte premies, en ten tweede de op zichzelf legale manieren om de verzekeringsplicht te ontwijken, bijvoorbeeld door freelance-contracten. Dat fraude de solidariteit ondermijnt is evident; bij ontwijking is dit minder duidelijk omdat er weliswaar geen premie wordt betaald, maar daar staat tegenover dat er ook geen verzekering tot stand komt. Bij verzekeringen met een hoog gehalte aan risicosolidariteit bestaat het gevaar dat vooral degenen met een laag risico zich aan de verzekering zullen onttrekken. Maar als bijvoorbeeld jongeren zich gemakkelijk kunnen onttrekken aan de risicosolidariteit in de WAO, dan zou deze verzekering uiteindelijk veranderen in een verzekering voor oudere werknemers. De premie wordt dan veel hoger dan bij een meer volledige deelname, en de risicosolidariteit is dan verdwenen. Op fraude en legale ontwijking wordt hieronder nader ingegaan.

Fraude

Fraude kan worden gepleegd door werkgevers (door het niet-betalen van verplichte premies) of door werknemers (door onterecht een uitkering te incasseren). Verzekerd zijn zonder dat premie wordt betaald is mogelijk, doordat niet de premiebetaling, maar het bestaan van een verzekeringsplicht de werknemer kwalificeert voor een uitkering als het risico is ingegaan. Het motief voor de werkgever ligt bij het ontlopen van de premieheffing; dat de verzekering in stand blijft, is voor hem van secundair belang. De verplichting tot aanmelding bij de uitvoeringsinstelling, premie-inhouding en premie-afdracht berust bij de werkgever. Wanneer de werkgever deze verplichting niet nakomt, blijven de rechten van de werknemer onverminderd bestaan. Deze regel is met name van belang in geval van faillissement en fraude. Koppelbazenfraude wordt tegengegaan via een systeem van ketenaansprakelijkheid. Desondanks is de gebrekkige band tussen verzekeringsplicht, premiebetaling en uitkering een zwakke plek bij de werknemersregelingen. Mogelijkheden tot fraude doen zich vooral voor doordat het in de praktijk gebruikelijk is dat er enige tijd (enkele weken) verstrijkt tussen de feitelijke aanstelling van de werknemer en de aanmelding bij de uitvoeringsinstelling. Als bij controle op de werkvloer een niet aangemelde werknemer wordt aangetroffen of als een niet aangemelde werknemer toch plotseling recht blijkt te hebben op een uitkering, kan de uitvoeringsinstelling derhalve niet met zekerheid vaststellen of sprake is geweest van fraude. Deze vorm van fraude wordt moeilijker als de aanmelding bij de uitvoeringsinstelling met elektronische technieken kan plaatsvinden op het moment dat de werknemer in dienst treedt.

De tweede vorm van fraude is die van arbeid naast een uitkering zonder dat dit aan de uitvoerende instantie gemeld wordt. Een normale, 'witte' baan naast een uitkering is inmiddels door automatisering van bestanden nagenoeg onmogelijk geworden. De alternatieven zijn zwarte arbeid of een normaal dienstverband buiten Nederland. De informatietechnologie zou kunnen worden gebruikt om informatieverwerkende arbeid (schijnbaar) buiten Nederland te doen plaatsvinden en zo aan het zicht van de overheid te onttrekken. Het niet betalen van premies en het ten onrechte ontvangen van een uitkering kunnen uiteraard samen gaan.

Legaal ontwijken van de verzekeringsplicht

Door legaal ontwijken van de verzekeringsplicht vervallen zowel de plicht tot premiebetaling als het recht op een uitkering. Dit is aantrekkelijk voor

werkgevers die hun arbeidskosten willen verminderen, en/of voor werknemers met een gunstig risicoprofiel. Uvi's daarentegen hebben belang bij een brede verzekeringsplicht, omdat daarmee een breed premiedraagvlak voor de op basis van omslag gefinancierde uitkeringen ontstaat.

De verzekeringsplicht is het sturend mechanisme voor de solidariteit in de werknemersregelingen. Er is in het algemeen verzekeringsplicht als aan twee voorwaarden voldaan is, namelijk een dienstbetrekking (eis 1) binnen Nederland (eis 2). Daarnaast zijn er enkele, in dit verband minder relevante regels die 65-plussers en huishoudelijk personeel betreffen.

Van een dienstbetrekking (eis 1) is sprake als er een gezagsverhouding is tussen opdrachtnemer en opdrachtgever, als de werknemer de arbeid zelf moet uitvoeren, als er loon voor wordt uitbetaald en de arbeid gedurende een zekere tijd wordt verricht [6]. Daarnaast zijn per Koninklijk Besluit bepaalde groepen (bijv. thuiswerkers) als verzekeringsplichtig aangemerkt [7]. De feitelijke situatie is bepalend, niet de formele vormgeving. Het onderscheid tussen zelfstandigheid en loonarbeid blijft enigszins vaag. Er is een ruime hoeveelheid jurisprudentie [8].

Daarnaast is het land (eis 2) waar gewerkt wordt bepalend. Ongeacht de woonplaats is ieder die in Nederland werkt verplicht verzekerd, met uitzondering van degene die buiten Nederland woont en naast het Nederlandse inkomen ook buitenlands inkomen verwerft. De regelgeving voor grensoverschrijdende arbeid is toegesneden op grensarbeid in met name België en Duitsland. Impliciete veronderstelling in het huidige beleid is steeds dat sprake is van fysiek lokaliseerbare arbeid.

Informatietechnologie zou kunnen worden gebruikt om (delen van) het productieproces fysiek of virtueel te verplaatsen naar een buitenland waar de arbeidskosten, mede door een geringere arbeidsbescherming via sociale zekerheid, lager zijn. Daardoor wordt het Nederlandse draagvlak ondermijnd, tenzij het arbeidspotentieel hier voor productievere doelen kan worden ingezet.

D.2.2 Solidariteit in volksverzekeringen en algemene voorzieningen

De volksverzekeringen en algemene voorzieningen beogen minimale garanties te bieden voor alle ingezetenen. Bescherming tegen armoede (ABW, AOW) en toegankelijkheid van voorzieningen (AWBZ) vormen de belangrijkste motieven. Er is sprake van risicosolidariteit, omdat ieder tegen dezelfde voorwaarden in de verzekering is opgenomen. Daarnaast is in hoge mate sprake van inkomenssolidariteit, omdat de prestaties zijn afgestemd op (veronderstelde) behoeften, terwijl de premies afhankelijk zijn van het inkomen. De band tussen premie en prestatie is minimaal, omdat ook degene die in het geheel geen premie betaalt (bijvoorbeeld een afhankelijke partner), toch volledig verzekerd is.

Voor zowel inkomstenbelasting als premies volksverzekeringen geldt het woonlandbeginsel. In belastingverdragen met België en Duitsland zijn uitzonderingen op deze regel vastgelegd. Daarnaast kan via detachering de belastingplicht van het moederland blijven bestaan in plaats van de Nederlandse belastingplicht.

[6] J. de Voogd, K.P.M. van Bakel en J.H. Gravesteijn-Ligthelm, *Gebruikersruimte in de sociale zekerheid; een verkennende studie naar wetten en regelingen gericht op (ex-)werknemers*; 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1989, blz. b27 e.v.

[7] AMvB 24 december 1986, Stb. 655 ('Rariteiten-KB').

[8] De Voogd, Van Bakel en Gravesteijn-Ligthelm, op.cit., blz. b69 e.v.

Sinds de Oort-hervorming loopt de heffing van de premies volksverzekeringen via de belastingdienst. De premiegrondslag is de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Daarmee zijn de volksverzekeringen feitelijk gefiscaliseerd, temeer omdat het belastingpercentage in de eerste schijf laag is in verhouding tot dat in de tweede en derde schijf en omdat sinds 1991 dit belastingpercentage regelmatig is gewijzigd vanwege wijzigingen in de premies volksverzekeringen. In de praktijk stelt de overheid het totale tarief vast van belasting en sociale premies op grond van algemene overwegingen en berekent het belastingpercentage als restpost. Voorzover er nog een band tussen heffing en prestatie was, is deze door de feitelijke fiscalisering verdwenen.

Omdat alle ingezetenen automatisch verzekerd zijn, levert deterritorialisering voor de presterende functie van de overheid geen probleem op. Aan de heffingenkant zijn de problemen vergelijkbaar met die welke in paragraaf D.2.1 zijn besproken. Er zijn evenwel twee belangrijke verschillen. In de eerste plaats is de band tussen heffing en prestatie bij de volksverzekeringen en algemene voorzieningen minimaal, waardoor ontwijking van de solidariteit veel grotere gevolgen heeft dan bij de werknemersverzekeringen. Daar staat als tweede verschil tegenover dat de constructie van de legale ontwijking van werknemersverzekeringen via (schijn)zelfstandigheid bij de volksverzekeringen en algemene voorzieningen niet mogelijk is.

D.2.3 Solidariteit in particuliere ziektekostenverzekeringen

Bij particuliere verzekeringen is kanssolidariteit het belangrijkst. Inkomenssolidariteit is hier niet aan de orde. We beperken ons grotendeels tot ziektekostenverzekeringen, omdat hier risicosolidariteit in het totale bestel een belangrijke rol speelt. Voor risicosolidariteit is bij particuliere verzekeringen een beperkte plaats ingeruimd door premieverevening over de levenscyclus en in collectieve contracten. Verzekeraars passen risicoselectie en premiedifferentiatie toe, maar doorgaans alleen bij het tot stand komen van de polis. Ook worden soms bepaalde gebeurtenissen met een verhoogd risico uitgesloten.

Bij een uniforme premie heeft een verzekeraar belang bij het uitselecteren van gunstige risico's. De interactie tussen vraag en aanbod op de verzekeringsmarkt leidt vervolgens onvermijdelijk tot segmentering in deelmarkten met uniforme risico's en bijbehorende gedifferentieerde premies. Deze segmentering treedt ook op bij particuliere ziektekostenverzekeringen, omdat de absolute premieniveaus hoog zijn en omdat de risicoprofielen per individu sterk verschillen. Leeftijd is in de praktijk een zeer goede voorspeller van ziektekosten. Daarnaast zouden de risicoprofielen door nieuwe diagnosetechnieken in de toekomst nog meer uiteen kunnen gaan lopen [9]. De kennis over risicoverschillen neemt de laatste tijd snel toe, mede doordat met behulp van informatietechnologie risico's steeds nauwkeuriger en toegankelijker in kaart kunnen worden gebracht. Maar voorlopig gaat het nog vooral om vrij zeldzame aandoeningen met beperkte gevolgen voor de verzekerbaarheid [10].

De overheid kan de toegankelijkheid van een verzekering garanderen door het opleggen van een collectieve acceptatieplicht aan de verzekeraars. Daarnaast kan de overheid ook zelf als marktpartij optreden. Op beide mogelijkheden wordt hieronder ingegaan [11].

9] WRR, *Volksgezondheidszorg*, op.cit.

10] L.P. ten Kate, 'Genetica en ziekte nu; een brandend huis is niet te verzekeren'; *Medisch Contact*, 12 december 1997, blz. 1585-1587.

11] L.J.M. Aarts en Ph. R de Jong, *Private voorziening van sociale zekerheid in de praktijk*; COSZ-reeks, 's-Gravenhage, VUGA, 1996.

Een collectieve acceptatieplicht kan de vorm krijgen van een door de overheid vastgestelde maximumpremie waardoor sommige polissen verliesgevend worden. Het verlies kan worden verhaald op een waarborgfonds. Als de overheid zich hiervoor garant stelt, bestaat het risico dat dit waarborgfonds sterk groeit, omdat prikkels tot kostenbeheersing ontbreken. Als de kosten door de verzekeraars naar rato van hun marktaandeel worden gedragen, worden verzekeraars als collectief gestimuleerd om te voorkomen dat te gemakkelijk risico's naar het waarborgfonds worden afgewenteld.

In Nederland werkt de standaardpakketpolis met een vorm van een waarborgfonds. Bij particuliere ziektekostenverzekeringen wordt het totale verlies op de standaardpakketpolis als WTZ-premie omgeslagen over alle verzekerden. Verzekeraars maken op de standaardpakketpolis geen winst, maar hebben ook geen incentive om de omvang van het waarborgfonds klein te houden. Daarnaast hebben ziekenfondsen een ongunstige risicopopulatie, waardoor ze in het nadeel zijn tegenover particuliere verzekeraars. Ook hiervoor bestaat een vereveningsbijdrage (MOOZ) die door de verzekeraars op de verzekerden verhaald wordt. In theorie zijn de vereveningsbijdragen vrijwillig, omdat er geen verzekeringsplicht bestaat voor wie buiten het ziekenfonds valt. In de praktijk verzekert vrijwel iedereen zich nog bij Nederlandse verzekeraars, maar wie zijn verzekering in het buitenland afsluit – individueel of collectief op bedrijfsniveau – betaalt niet mee aan de premieverevening (zie par. D.3.3).

Ook door zelf als marktpartij op te treden kan de overheid een effectieve bodem in de markt leggen. Het staatsfonds kan marktconform werken en toch een concurrentievoordeel hebben, doordat er geen winst gemaakt hoeft te worden en doordat kan worden bespaard op marketing- en transactiekosten. Een lage premiestelling bij het staatsfonds vergroot de toegankelijkheid, maar maakt het staatsfonds verliesgevend, waardoor de marktconforme werkwijze bedreigd wordt. In sommige staten van de VS wordt deze vorm van regulering toegepast bij werknemersverzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid [12].

Verzekeraars staan niet afwijzend tegenover marktregulering, maar bij voorkeur via zelfregulering. Zij kennen zichzelf een maatschappelijke verantwoordelijkheid toe ('corporate citizenship'). Zo is een tijdelijk moratorium op erfelijkheidsonderzoek overeengekomen, waardoor levensverzekeringen breder toegankelijk blijven. Ook staan verzekeraars niet afwijzend tegenover risicosolidariteit, omdat een geordende markt met risicosolidariteit niet verliesgevend hoeft te zijn zolang verzekeraars in staat zijn eventuele verliezen te verhalen op de verzekerden of de overheid. Daarmee ontstaat wel het risico van kartelvorming. Het Nederlandse systeem (WTZ en MOOZ) is evenwel in Europees verband geaccepteerd, omdat het een maatschappelijk belang dient. Bovendien hoeft deze vorm van marktregulering niet concurrentieverminderend te werken, omdat het bestaan van een waarborgfonds geen toetredingsdrempel inhoudt.

D.3 Een veranderende context

De bestaande solidariteitsarrangementen zijn in hoge mate gebaseerd op de veronderstelling dat de overheid draagkracht en behoefte objectief kan waarnemen, doordat economische activiteiten een zichtbaar papieren spoor achterlaten en bovendien zelf fysiek waarneembaar zijn.

Informatie- en communicatietechnologie geeft in principe nieuwe mogelijkheden voor beheersing en controle van de sociale zekerheid. Aan deze zaak

12] Ibid.

wordt in paragraaf D.3.1 aandacht gegeven. Onverlet deze ontwikkeling, draagt ICT echter ook de mogelijkheid in zich dat activiteiten zich aan de jurisdictie van de overheid onttrekken, doordat personen of activiteiten zich fysiek dan wel virtueel verplaatsen (par. D.3.2).

Paragraaf D.3.3 gaat in op het feit dat het bestaande beleid zich tot nu toe steeds vrijwel alleen gericht heeft op de fysieke verplaatsingen. Informatietechnologie zorgt hier voor nieuwe mogelijkheden, omdat de verplaatsingen zich niet langer beperken tot buurlanden. Dat is echter wel steeds het niveau geweest waarop beleid met betrekking tot grensoverschrijdende arbeid zich steeds gericht heeft. Virtuele grensoverschrijdende arbeid strekt zich veel verder uit dan tot afgeperkte grensregio's. Met name op telewerk in dienst van werkgevers buiten Nederland is de sociale zekerheid niet toegesneden. Daarnaast maakt informatietechnologie het via een vrij verkeer van diensten mogelijk dat burgers zich via contracten in het buitenland onttrekken aan risicosolidariteit in particuliere verzekeringen.

In beginsel is via het woonlandbeginsel en het werklandbeginsel duidelijk welke regels van toepassing zijn. Zo nodig kan deze regelgeving nog verder worden aangepast. Maar als deze normen niet kunnen worden gehandhaafd en massaal zouden worden geschonden, dan ontstaat er toch een probleem. Daarom wordt in paragraaf D.3.4 apart aandacht besteed aan de mogelijkheid tot zwarte transacties.

D.3.1 Nieuwe mogelijkheden voor beheersing en controle

Informatietechnologie geeft de overheid meer mogelijkheden om aan informatie te komen. Door automatisering van gegevensbeheer worden steeds meer data elektronisch toegankelijk. Koppeling van databestanden maakt gegevensuitwisseling mogelijk. Datamining maakt daarenboven een gerichte controle van risicogroepen met betrekking tot fraude mogelijk. Door dit alles nemen de heffingsmogelijkheden toe.

Problemen bij de koppeling van databestanden doen zich op twee niveaus voor. Er zijn technische problemen in de zin dat koppeling alleen mogelijk is wanneer twee bestanden gebruik maken van een identiek communicatieprotocol. Deze problemen zijn in toenemende mate oplosbaar en opgelost. Daarnaast zijn er problemen op conceptueel niveau. Definities moeten in de te koppelen bestanden voldoende overeenkomen. De gebruikte definities zijn meestal ingegeven door het specifieke doel van het databestand en vaak niet uitwisselbaar. Daarnaast kunnen belangentegenstellingen tussen organisaties het oplossen van de conceptuele problemen belemmeren.

Op binnenlands niveau is met geautomatiseerde gegevensuitwisseling inmiddels voortgang geboekt [13]. 'Witte fraude' (een formeel dienstverband naast een uitkering) is daardoor moeilijk geworden. Internationale geautomatiseerde gegevensuitwisseling op EU-niveau zal waarschijnlijk binnen een afzienbare toekomst min of meer mogelijk zijn. De grootste hindernis vormt hier de diversiteit van sociale systemen, waardoor databestanden conceptueel niet op elkaar zijn afgestemd. Buiten de EU lijkt automatische gegevensuitwisseling voorlopig niet haalbaar, omdat de sociale systemen divers zijn en omdat uitwisselende instanties beide een belang bij uitwisseling moeten hebben. Meer techniek levert hier geen toename van het handelingsvermogen op.

13] Bijvoorbeeld de GBA (Gemeentelijke BasisAdministratie Persoonsgegevens) en het RINIS (RouteringsInstituut (inter)Nationale InformatieStromen) van SVB en bedrijfsverenigingen staan koppelingen toe via verwijsindexen. Zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Terug naar de toekomst; over het gebruik van informatie- en communicatietechnologie in de openbare sector*, 's-Gravenhage, 1995.

Bij de werknemersverzekeringen zal toepassing van informatietechnologie het mogelijk maken de aanmelding van werknemers bij het uitvoeringsorgaan van de sociale zekerheid te stroomlijnen. Daardoor verdwijnt de periode tussen feitelijke indiensttreding en aanmelding, die nu nog een potentiële bron van fraude is. Invoering van een SV-pasje maakt de aanmelding bij het uitvoeringsorgaan voor de werknemer controleerbaar. Daardoor kan de koppeling tussen heffing en prestatie versterkt worden. Werknemersverzekeringen worden daardoor minder kwetsbaar voor misbruik, omdat werknemers belang hebben bij het verzekerd zijn. De risicoverdeling beperkt enigszins het risico van zelfselectie. De goede risico's in een dienstensamenleving zijn vermoedelijk minder ver van het gemiddelde risico verwijderd dan de slechte, waardoor de winst van onttrekking aan de werknemersverzekeringen afneemt. Particulier verzekeren is of niet mogelijk (werkloosheid) of door transactiekosten duur (arbeidsongeschiktheid). Het belangrijkste lek in het draagvlak voor de werknemersverzekeringen zal daarom waarschijnlijk liggen bij de toenemende mate van zelfstandig ondernemerschap. Daarnaast hebben werknemers aan de onderkant belang bij het vermijden van deelname aan de werknemersverzekeringen, omdat het minimale vangnet voor hen een voldoende alternatief is voor de werknemersverzekering.

De mogelijkheden van informatietechnologie voor een verdere toename van beheersing en controle mogen niet overschat worden. In de sociale zekerheid staat tegenover het recht op uitkering een inspanningsverplichting van de uitkeringsontvanger om de uitkeringsafhankelijkheid zo mogelijk te beëindigen [14]. De massaliteit van het aantal uitkeringen en de stroomlijning van de uitvoering via automatisering hebben geleid tot een verwaarlozing van de individualiserende gevalsbehandeling. Een belangrijk deel van de hiermee gemoeide informatie is niet automatiseerbaar. De toenemende maatschappelijke diversiteit maakt het steeds moeilijker sterke en zwakke schouders te onderscheiden. Gebruik van informatietechnologie kan de burger mondiger en daardoor nog moeilijker grijpbaar maken.

D.3.2 ICT en fysieke verplaatsingen

Fysieke verplaatsing van arbeid (bijv. textielindustrie) en van personen (bijv. emigratie in de jaren vijftig) is van alle tijden. Toch geeft informatietechnologie een nieuwe dimensie. Bij fysieke verplaatsing van productie ging het in het verleden vooral om het verdwijnen van arbeidsintensieve, laagproductieve bedrijfstakken. In eerste instantie is er hier geen probleem van bedreigde solidariteit, omdat Nederland niet de pretentie heeft de sociale zekerheid in andere landen te regelen. Volgens het beginsel van de creatieve destructie moet de uitgestoten arbeid een productievere inzet vinden. De nieuwe dimensie is dat informatietechnologie het meer dan in het verleden mogelijk maakt productieprocessen in delen op te splitsen, waarbij elk onderdeel kan worden gelokaliseerd op de gunstigste vestigingsplaats. De concurrentiedruk van lagelonenlanden zou daardoor kunnen toenemen. Het gevolg zou kunnen zijn dat het emplooi voor laagproductieve arbeid nog verder afneemt tot uitsluitend het volume van de plaatsgebonden dienstverlening. En verder kunnen ook meer en meer hoogproductieve activiteiten verloren gaan. In de empirie is dit verschijnsel vooralsnog niet duidelijk waarneembaar, omdat verreweg het grootste handelsvolume zich afspeelt binnen de groep van rijke landen [15]. Een dreiging van fysieke verplaatsing is soms echter al voldoende om bestaande arrangementen onder druk te zetten.

14] WRR, *Van verdelen naar verdienen*, op.cit.

15] P. Krugman, *De borreltafeleconomie; drogredeneringen over globalisering*; Utrecht, Het Spectrum, 1996.

Emigratie was in het verleden een ingrijpende gebeurtenis, vaak 'for ever'. Modern transport heeft de mogelijkheden verruimd tot het onderhouden van contact. De nieuwe dimensie is dat informatietechnologie emigratie nog veel minder ingrijpend maakt, omdat de binding met de eigen gemeenschap en cultuur gemakkelijker kan worden behouden. Via telewerk zou zelfs in een aantal gevallen de eigen werkplek blijven bestaan. Het geboorteland zou daardoor een minder vanzelfsprekende vestigingsplaats kunnen worden, waardoor overheden niet alleen gaan concurreren als vestigingsplaats voor bedrijven, maar ook als vestigingsplaats voor burgers. De toestroom van nettogenieters van de verzorgingsstaat en de uitstroom van nettobetalers kan op termijn de solidariteit ondermijnen. De bestaande migratiedruk betreft evenwel vooral immigratie en moet meer op het conto van politieke instabiliteit en verschillen in welvaart worden geschreven dan dat van de informatietechnologie.

ICT maakt fysieke verplaatsing in principe gemakkelijker. Het geheel overziende lijkt echter te kunnen worden geconcludeerd dat ICT binnen een afzienbare termijn geen trendbreuk zal genereren wat betreft fysieke verplaatsingen.

D.3.3 Grensoverschrijdende ondermijning van de sociale zekerheid

De ervaring met grensoverschrijdende sociale zekerheid is grotendeels gebaseerd op de praktijk van de *grensarbeid* vanuit of in Duitsland en België [16]. De meest voorkomende vormen van *prestatiemisbruik* zijn zwartwerken in het buitenland naast een uitkering in Nederland en misbruik bij export van WAO/AAW-uitkeringen. De meest voorkomende vormen van *premiemisbruik* zijn misbruik van detacheringsverklaringen en het inschakelen van zwartwerkers. Bij detachering naar Nederland blijft de betreffende werknemer onder het veelal goedkopere socialezekerheidsregime van het uitzendende land. Bij detachering vanuit Nederland wordt daarentegen juist een werkgever in het buitenland gesimuleerd (Cyprus-constructie). Werkzaamheden in het buitenland door Nederlandse zwartwerkers worden bijvoorbeeld verricht in de bouw. Geld om deze zwartwerkers te betalen kan worden vrijgemaakt door vervalste buitenlandse facturen.

Minder vaak wordt gesignaleerd dat een buitenlandse vestiging wordt gesimuleerd. Een buitenlandse werkgever is niet inhoudingsplichtig als deze in Nederland geen vaste vertegenwoordiger heeft, zodat de premiebetaling ontdoken kan worden. Om deze vorm van misbruik aan te pakken moet worden vastgesteld waar de hoofdzetel van de onderneming gevestigd is en welke activiteiten in Nederland plaatsvinden. Uiteraard zullen buitenlandse bedrijven met malafide bedoelingen zich niet melden bij de belastingdienst of de uitvoerder van de sociale zekerheid. Gebruik van buitenlandse rechtspersonen onttrekt werknemers niet aan de in Nederland bestaande verzekeringsplicht, maar kan wel de greep op de rechtspersoon bemoeilijken [17].

Voor het bestrijden van grensoverschrijdend misbruik is de Nederlandse uitvoerder in de eerste plaats afhankelijk van een signaal dat een vermoeden van misbruik doet ontstaan. Op dit ogenblik is internationale signalering van fraude geen onderwerp van beleid bij uitvoeringsinstellingen en sociale diensten [18]. Externe tips van particulieren zijn de belangrijkste bron van signalering van vermoed misbruik.

16] G. Meurs en L. de la Combé, *Greep op de grens? Een probleemverkennende studie naar misbruik van sociale zekerheid met internationale aspecten*; Zoetermeer, Sociale Verzekeringsraad, 1993.

17] S.M. van den Braak en C.R. Huiskes, 'De Delaware-constructie onder vuur?'; *Nederlands Juristen Blad*, 15 oktober 1992, blz. 1165-1171.

18] Meurs en De la Combé, op.cit., blz. 101 e.v.

In beginsel kan ICT, in lijn met het gestelde in D.3.1, meer mogelijkheden bieden voor informatievergaring ter bestrijding van misbruik. De bevoegdheden voor informatieverzameling in het buitenland zijn momenteel zeer beperkt. Met de meest betrokken landen zijn inmiddels wel verdragen afgesloten waarin de informatie-uitwisseling wordt geregeld. Informatievergaring in deze landen loopt grotendeels via zusterinstellingen voor de uitvoering van sociale zekerheid. Waar geen verdragen bestaan, verloopt de informatievergaring via de diplomatieke vertegenwoordiging. De uitwisseling van gegevens is in dit geval moeizaam door de volgende oorzaken: het systeem ter plaatse is vaak onduidelijk; de validiteit van de verkregen informatie staat niet vast (bijv. manipulatie door de betrokkene die als intermediair optreedt; geen vergelijking van gegevens uit verschillende bronnen, onvolledigheid); en de uitvoerders ter plaatse hebben weinig belang bij informatieverstrekking (geen reciprociteit).

Het bovenstaande geeft aan dat de bestrijding van grensoverschrijdend premie- en prestatiemisbruik zich in de huidige situatie vooral richt op fysiek lokaliseerbare arbeid in het grensgebied met België en Duitsland. Met *'virtuele arbeid'* bestaat hoegenaamd geen ervaring. ICT geeft hiervoor nieuwe mogelijkheden. Informatietechnologie maakt nieuwe vormen van productie mogelijk, waarop de huidige regelgeving in de sociale zekerheid niet is toegesneden. Onderscheiden kunnen worden postorderactiviteiten, digitale producten en telewerk. Met elk van deze activiteiten kan de belastingheffing en verzekeringsplicht bij de werknemersverzekeringen worden vermeden. Het gaat daarbij vooral om fraude. Legaal ontwijken van werknemersverzekeringen is alleen mogelijk via de constructie van zelfstandig ondernemerschap. Deze constructie is een vluchtroute die ook geheel los van ICT-toepassingen wordt gekozen. Er kan een situatie ontstaan, waarin (sommige) burgers zich naar de overheid voordoen als armlastig en wellicht zelfs in aanmerking komend voor bijstand, terwijl ze de vruchten van hun arbeid geheel of gedeeltelijk aan het zicht van de overheid onttrekken. Zowel de inkomenssolidariteit als de risicosolidariteit staan daarmee onder druk.

Postorderactiviteiten

Postorderbedrijven gebruiken communicatiesystemen, zoals recentelijk het Internet, alleen als bestel- en betaalmedium. De producten die ze verkopen, zijn stoffelijk en worden langs andere weg bezorgd. In beginsel dekt de bestaande regelgeving deze activiteiten, ook als sprake is van grensoverschrijdende levering. De controle kan evenwel problematisch zijn als bijvoorbeeld de bestellingen via een Internet-provider in het ene land worden gedaan, terwijl de levering vanuit een ander land in gang wordt gezet. De omvang van de markt – in principe de hele wereld – maakt zeer gespecialiseerde activiteiten mogelijk, bijvoorbeeld een bedrijfje dat slechts één of enkele artikelen levert. De drempel voor ondernemerschap wordt verlaagd, doordat slechts geringe investeringen nodig zijn. De laagdrempeligheid nodigt uit tot informele productie en kortstondig ondernemerschap, hetgeen de controle bemoeilijkt. Het is evenwel niet nodig om als ondernemer illegaal te handelen, wanneer gebruik wordt gemaakt van telewerk, waarbij de onderneming in een land naar keuze gevestigd is. De telewerker (zie hieronder) fraudeert mogelijk wel.

Digitale producten

Digitale producten kunnen direct via het Internet geleverd worden en op het Internet geproduceerd. Te denken valt aan de verkoop en het onderhoud van (applicatie)software, data of combinatie van data uit diverse bronnen, adviezen, effectentransacties, loterijen, foto's, muziek enzovoort. Het verschil met postorderactiviteiten is, dat nu ook de plaats van verzending en levering meer in het vage kan blijven [19].

[19] S. Stevens, 'Internet en belastingen'; *Weekblad voor fiscaal recht*, 21 november 1996, blz. 1719-1731.

Telewerk
Informatietechnologie maakt telewerk mogelijk voor informatieverwerkende dienstverlening. Daaronder vallen niet alleen postordering van materiële of immateriële producten, maar bijvoorbeeld ook telefonische dienstverlening zoals helpdesks en callcentres. Er kunnen twee effecten worden onderscheiden op de sociale zekerheid.

Allereerst maakt telewerk de band tussen onderneming en werknemer losser. De ervaring met thuiswerkcontracten in de industriële sector is, dat het vaak enige moeite kost een dienstbetrekking aan te tonen, omdat de werkgever argumenteert dat het om zelfstandige arbeid gaat waarvoor geen verzekeringsplicht geldt. Bij Koninklijk Besluit zijn bepaalde groepen thuiswerkers aangewezen als verzekeringsplichtig. Het handhaven van de verzekeringsplicht is hier relatief eenvoudig, omdat het gaat om werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie, die een duidelijk belang hebben bij deelname in de werknemersverzekeringen. Bij informatieverwerkende freelancers of telewerkers ligt dit anders. Vaak zijn dit personen met een sterkere arbeidsmarktpositie, die er net als hun werkgever belang bij hebben als zelfstandige aangemerkt te worden. Hun status als freelancer of telewerker maakt dat relatief gemakkelijker. Van Reisen verwacht juist in deze categorie een sterke toename [20]. De toename van het aantal werkenden dat buiten de werknemersverzekeringen blijft, kan overigens niet alleen worden toegeschreven aan de doorwerking van de informatietechnologie. Ook de situatie op de arbeidsmarkt draagt hiertoe bij.

Het tweede effect op de sociale zekerheid betreft de gebrekkige controleerbaarheid van grensoverschrijdend telewerk. Hierbij wordt de onderneming verplaatst naar een land met een vriendelijk fiscaal en socialezekerheidsklimaat. Telewerkers kunnen vanuit Nederland hun diensten aanbieden aan zo'n onderneming. Ze werken thuis van achter hun Internet-aansluiting. De interne bedrijfscommunicatie verloopt via de spiegel van de onderneming die zelf buiten het zicht van de overheid blijft. De in Nederland ingezeten werkenden zijn in Nederland belastingplichtig; aannemende dat geen sprake is van zelfstandigheid (het eerste effect), zijn ze ook verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Het handhaven van deze verplichtingen wordt echter bemoeilijkt doordat de bedrijfsadministratie zich buiten het bereik van de overheid bevindt. De overheid is daardoor aangewezen op controle van de inkomsten van de werknemer, terwijl de huidige handhaving uitgaat van de confrontatie van informatie uit twee bronnen, namelijk de betalingen van de werkgever en de aangifte van de werknemer. Bovendien kunnen de betalingen aan de werknemers (gedeeltelijk) in het buitenland plaatsvinden, waardoor ook de werknemer buiten het zicht van de overheid blijft. Daarmee ontstaat zwart geld dat niet in Nederland kan worden besteed, maar dat behoeft gezien de toenemende internationale mobiliteit van personen voor hen geen overwegend bezwaar te zijn.

Telewerk in de hierboven beschreven vorm komt nog vrijwel niet voor. Daar zijn verschillende redenen voor. Allereerst vereist deze werkvorm een nieuwe infrastructuur, waarin de communicatie breedbandiger is en betalingen gemakkelijk gerealiseerd kunnen worden. Dat is, mede dankzij de ontwikkelingen in datacompressie- en encryptietechnologie, nog slechts een kwestie van tijd. Daarnaast vereist deze werkvorm een andere organisatiecultuur, omdat de directe controle op de werknemer door de fysieke afstand bemoeilijkt wordt. Relatief eenvoudige functies met een duidelijk individueel toerekenbare productiviteit zullen daarom waarschijnlijk als eerste voor een dergelijke constructie in aanmerking komen. Beperkingen aan de fysieke mobiliteit (woon-werkverkeer) zouden telewerk kunnen stimuleren.

20] F. van Reisen, *Ruim baan door telewerken? Effecten van flexibele werkvormen op ruimtelijke ordening en mobiliteit als gevolg van veranderend tijd-ruimtegedrag*; Delft, TU Delft, 1997.

Grensoverschrijdende activiteiten van particuliere verzekeraars
Ter afronding van de bespreking van grensoverschrijdende ondermijning van de sociale zekerheid, is het zinvol nog enkele opmerkingen te maken over grensoverschrijdende activiteiten van verzekeraars. Informatietechnologie maakt het mogelijk dat de grens tussen Nederlandse en buitenlandse aanbieders vervaagt. Zolang een buitenlandse aanbieder geen kantoor houdt in Nederland, kan hij zich op de Nederlandse markt richten zonder gebonden te zijn aan de Nederlandse regelgeving. De Nederlandse klant sluit immers een contract af met een buitenlandse aanbieder. Omroepland is de verzekeraars voorgegaan. Om de vereveningspremies (WTZ en MOOZ) te ontlopen, moet de verzekeraar zich overigens buiten de EU bevinden. Ziektekostenverzekeringen zijn door hun hoge premie een mogelijke kandidaat voor grensoverschrijdende concurrentie. De premie voor levensverzekeringen zal vaak te laag zijn om de meerkosten van grensoverschrijdende concurrentie te rechtvaardigen. Wanneer de antiselectie van risico's echter een kritische grens overschrijdt, zal ook daar via concurrentie vanuit het buitenland een uitgebreidere medische keuring onvermijdelijk worden.

Niet het volledige verzekeringsbedrijf hoeft in het buitenland gevestigd te zijn. Om goed op de Nederlandse markt te opereren is kennis nodig van de Nederlandse situatie. Een Nederlandse verzekeraar kan een buitenlandse aanbieder oprichten die wordt gevoed met know how van de moeder-/zustermaatschappij en die gebruik maakt van de bestaande naamsbekendheid. De rechter zal ongetwijfeld uitmaken hoe buitenlands een buitenlandse aanbieder moet zijn om buitenlands te zijn. In omroepland was daarvoor een minimaal Luxemburgs programma voldoende.

De gevestigde aanbieders van ziektekostenverzekeringen hebben thans weinig belang bij internationale concurrentie. De risicosolidariteit in de aangeboden verzekeringen kan worden verhaald op de burger en levert de verzekeraars imagowinst op. Deze situatie creëert evenwel een labiel evenwicht. Ook in omroepland hadden de gevestigde partijen geen belang bij vernieuwing. Zodra het evenwicht was verstoord, werd de situatie snel onhoudbaar. Er zijn ook verschillen die de situatie minder dramatisch maken dan in omroepland. Verzekeraars zouden met aanbod vanuit het buitenland direct hun binnenlandse positie ondermijnen. Voor de verzekerden staat meer op het spel dan bij het als consument zappen naar commerciële zenders: ze moeten veel vertrouwen hebben in de buitenlandse aanbieders, omdat de weg terug in veel gevallen is afgesneden. Verder kan de nieuwe situatie die ontstaat als het labiele evenwicht verbroken wordt, er ook toe leiden dat de juridische interpretatie wordt aangepast. Zo lijken de Luxemburgse omroepen alsnog onder de Nederlandse mediawet te kunnen worden gebracht met het argument dat de wezenlijke programmabeslissingen in Nederland worden genomen.

Verzekeringscontracten kunnen zowel op individueel als op collectief bedrijfsniveau worden afgesloten. Steeds meer bedrijven brengen hun pakket van verzekeringen over de gehele wereld onder. *Employee benefits*, waaronder een ziektekostenverzekering voor de werknemers, kunnen daarvan deel uitmaken. Wanneer dat op enige schaal gebeurt, is de bestaande vorm van risicosolidariteit in de ziektekostenverzekeringen niet langer houdbaar. Daarmee is overigens niet gezegd dat elke vorm van risicosolidariteit onuitvoerbaar wordt.

De grensoverschrijdende dienstverlening hoeft zich niet te beperken tot verzekeringen. In toenemende mate zullen ook andere (medische) diensten vanuit het buitenland via informatietechnologie kunnen worden aangeboden. Te denken valt aan consulten, maar ook aan medicijnverstrekking buiten de Nederlandse regulering om.

D.3.4 Nieuwe mogelijkheden voor zwarte transacties

Duidelijkheid van normen en regels is, zoals reeds gesteld, niet voldoende. Als de normen niet kunnen worden gehandhaafd en massaal zouden worden geschonden, dan ontstaat er toch een probleem. In dat kader zal hier apart aandacht worden gegeven aan de mogelijkheid voor zwarte transacties.

Voorwaarden voor zwarte transacties
Om belastingen te kunnen heffen, premies te innen voor verplichte sociale verzekeringen en om het recht op een socialezekerheidsuitkering te kunnen vaststellen, moet de overheid beschikken over informatie over de financiële transacties van de burgers. Burgers die zich aan de overheid willen onttrekken, zullen een voorkeur tonen voor zwarte transacties. In de huidige situatie vindt controle plaats langs twee wegen. De meeste betalingen verlopen giraal en via facturen. De overheid kan hierop toezicht uitoefenen. In kasgeldintensieve sectoren (bijv. horeca) is deze vorm van toezicht moeilijker en ligt meer nadruk op de tweede controlemethode van fysieke waarneming. Daarnaast is het mogelijk de output van een bedrijf te schatten aan de hand van de input. In de praktijk blijkt dat de overheid het grootste deel van de transacties kan controleren, omdat voor het ontstaan van een zwarte transactie aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan. Aan de orde komen waarden en normen, openbaarheid en de rol van wederzijds vertrouwen.

De meeste burgers onderschrijven de wenselijkheid van wettig gedrag en zullen in het openbaar geen wet overtreden, tenzij het (financieel) voordeel hiervan een kritische grens overschrijdt. Omdat voor een zwarte transactie twee partijen nodig zijn, is er altijd een vorm van openbaarheid: de bij een transactie betrokken partijen controleren het wettig gedrag van elkaar. Naarmate het onwettig gedrag gewoner is, naarmate de anonimiteit in een samenleving toeneemt en naarmate de contractpartijen dichter bij elkaar staan (informeel circuit), wordt de disciplinerende werking van waarden en normen geringer.

Onwettig gedrag houdt een burger liefst onzichtbaar voor de overheid. Hij heeft voor zulk gedrag daarom een voorkeur voor anonieme betalingen met contant geld voor diensten buiten het openbare domein (bijv. huishoudelijk werk). Naarmate er meer anonieme betalingsmogelijkheden zijn en naarmate de productie onzichtbaarder is (virtuele diensten, gecodeerd dataverkeer), wordt de disciplinerende werking van de openbaarheid geringer. Een complicerende factor daarbij is dat informatie oneindig reproduceerbaar is. Het is daardoor voor de controlerende instantie niet mogelijk de omzet van een onderneming te schatten aan de hand van gebruikte grondstoffen.

Burgers willen het toezicht van de overheid niet alleen vermijden, maar hebben dit toezicht ook nodig om zich te beschermen tegen wanprestatie van de tegenpartij in een transactie. Ze moeten erop kunnen vertrouwen dat de tegenpartij zijn verplichtingen zal nakomen. Dit vertrouwen kan worden ingegeven door nabijheid (informeel circuit), door machtsevenwicht (sanctie bij wanprestatie) en door toezicht van de overheid (marktordening). Naarmate het vertrouwen meer gevoed wordt door machtsevenwicht tussen de partijen en minder door toezicht, wordt de disciplinerende werking van het toezicht geringer.

Zichtbaarheid van transacties
Veel betalingen zullen zich langs elektronische weg gaan afspelen, zowel via anonieme als via niet-anonieme systemen. Bovendien kan een toenemend gebruik van Internet leiden tot meer internationale transacties. Bij transacties kunnen als actoren worden onderscheiden de betaler, de ontvanger,

de bank en de overheid. Bovendien kunnen anonieme en niet-anonieme betaalsystemen worden onderscheiden.

De overheid, maar ook de bank, heeft er onder niet-anonieme systemen belang bij dat bank en betaler zich onder de jurisdictie van dezelfde overheid bevinden. Alleen zo kan de overheid zicht houden op de financiële transacties van zijn onderdanen. De bank is via het toezicht beschermd tegen misbruik van rekeninghouders, maar kan zich ook beperken tot betalingen waarvoor voldoende saldo aanwezig is. Ook de betaler heeft belang bij toezicht van althans een overheid op de solvabiliteit van de bank, die immers voor hem een tegoed aanhoudt. Verwacht mag worden dat de markt voor betalingsdiensten gedomineerd zal gaan worden door een beperkt aantal gerenommeerde, internationaal opererende maatschappijen. Deze zullen eerder het effectieve wapen van de uitsluiting van diensten gebruiken om winkeliers en kopers te disciplineren dan sancties van nationale overheden. Omgekeerd hebben zulke maatschappijen een reputatie naar klanten te verliezen. De toezichthoudende rol van de overheid vermindert daardoor.

Een niet-anonieme rekening bij een gerenommeerde maatschappij in een land buiten de EU, waar de overheid voldoende toezicht houdt en het valutarisico beperkt is (de meeste OESO-landen behalve de EU-leden), is zowel voldoende veilig als voldoende aan het zicht van de Nederlandse overheid onttrokken voor zwarte verdiensten.

Anonieme betaalsystemen veronderstellen relatief weinig vertrouwen tussen de contractpartijen. Met name bij transacties waarbij informatie wordt verstrekt tegen betaling, is wederzijds vertrouwen tussen betaler en ontvanger niet nodig, omdat pakketjes informatie kunnen worden geruild tegen opeenvolgende waardedragende getallen ('cyberbucks'). Als een van de partijen de overeenkomst schendt, kan de andere partij de transactie afbreken zonder verlies. Zowel de betaler als de ontvanger moeten wel vertrouwen hebben in de bank en hebben dus belang bij een toezichthoudende overheid, mogelijk in een ander land waar het toezicht voldoende vertrouwd wordt. Voorts hebben banken ook bij anonieme betaalsystemen een reputatie hoog te houden.

Zowel in anonieme als in niet-anonieme betalingssystemen neemt de rol van de overheid als toezichthoudende instantie af. De werking van de markt zorgt ervoor dat de overheid minder nodig is. Binnenlandse transacties zullen voor de overheid als gevolg van de digitalisering gemakkelijker te controleren zijn, zij het dat bij anonieme betalingssystemen alleen de ontvanger kan worden getraceerd. Het wordt voor burgers evenwel steeds gemakkelijker om hun betalingsverkeer (gedeeltelijk) aan het toezicht van de overheid te onttrekken door het te laten lopen via banken die niet onder toezicht van de overheid staan.

Betalingen die zich in het buitenland afspelen, zijn soms alleen traceerbaar als de betrokkenen dat zelf willen. Een internationale leverancier van betalingsdiensten zal zo mogelijk liever gebruik maken van certificering en uitsluiting als disciplineringsmiddel dan van sancties via veel verschillende overheden. Het is daarom de vraag of leveranciers van betalingsdiensten uit eigen beweging overheden in een ander land dan het vestigingsland van dienst zullen willen zijn. Hun eerste belang is hun klanten tevreden te houden door hun privacy te beschermen. Wel zullen klanten mogelijk vragen om een aanspreekpunt onder jurisdictie van de eigen overheid. Zo'n vestiging kan enige grip geven op moeder-/zustervestigingen in het buitenland.

Burgers hebben belang bij een veilig betaalsysteem tegen beperkte kosten. Daarnaast zal de privacybescherming in anonieme systemen de voorkeur van de burger voor deze systemen versterken. Dit zal des te sterker gelden voor

burgers met een voorkeur voor zwarte transacties, maar niet alleen voor hen. Er zijn tal van legitieme redenen voor privacybescherming: de koper van een doos luiers zal niet zijn (elektronische) brievenbus verstopt willen zien met aanbiedingen voor 'baby-accessoires'.

Vanwege de noodzakelijke infrastructuur zal een anoniem betalingssyssteem pas levensvatbaar zijn als het gebruik boven een bepaald minimum uit komt. Dat, en de noodzaak van een bank met een reputatie van betrouwbaarheid en degelijkheid, betekent dat de mogelijkheid om zwarte transacties uit te voeren niet bepalend kan zijn voor de vraag of een anoniem betalingssysteem levensvatbaar is. Andere argumenten, zoals privacybescherming voor de betaler, efficiency en betrouwbaarheid voor de bank en voor de ontvanger, zullen de doorslag moeten geven om zo'n systeem tot stand te laten komen.

Niettemin is duidelijk dat de beschikbaarheid van een anoniem betalingssysteem op afstand en niet-anonieme betaalrekeningen buiten het zicht van de nationale overheid alsook de onzichtbaarheid van informatieverwerkende arbeid op afstand de mogelijkheden voor zwart werk zullen doen toenemen.

D.4 Mogelijke beleidsmatige antwoorden

Bij het zoeken naar beleidsmatige antwoorden moet een onderscheid gemaakt worden naar solidariteit in de verschillende typen regelingen. Evenals hiervoor worden onderscheiden de werknemersverzekeringen, de algemene voorzieningen en de particuliere verzekeringen.

Werknemersverzekeringen
Indien de hier geschetste potentiële problemen zich daadwerkelijk op een zekere schaal gaan voordoen, zal het bereik van de werknemersverzekeringen worden ondermijnd, doordat arbeidsrelaties losser worden, waardoor meer werkenden als zelfstandige worden beschouwd. Daarnaast is het mogelijk dat gedeterritorialiseerde arbeidsrelaties zich aan de werknemersverzekeringen onttrekken. Het draagvlak versmalt daardoor.

Een deel van het beleidsmatige antwoord ligt hier in het versterken van het verzekeringskarakter van de werknemersverzekeringen door de band tussen premiebetaling en uitkering aan te halen. Werkenden krijgen daardoor meer direct belang bij verzekerde arbeid onder toezicht van de overheid.

Recente wijzigingen zoals PEMBA in de WAO en de verlenging van de wachtgeldperiode in de werkloosheidsverzekeringen zijn weliswaar niet bedoeld als antwoord op het probleem van de deterritorialisering, maar gaan wel in de gewenste richting. Immers, doordat de risicosolidariteit naar een lager niveau verschuift (van landelijke verevening naar verevening op het niveau van de bedrijfstak of het bedrijf) is voor werknemers de band tussen premie en prestatie sterker geworden. Dit is niet ten koste gegaan van de solidariteit tussen jonge en oude, of gezonde en minder gezonde werknemers, wel is de overheveling tussen economische sectoren verminderd.

Hoe groter de herverdeling op basis van risicosolidariteit, des te moeilijker zal het draagvlak voor de werknemersverzekeringen op peil gehouden kunnen worden. Wellicht is risicosolidariteit in de werknemersverzekeringen ook minder nodig naarmate zelfredzaamheid van burgers en de diversiteit van arbeidspatronen en huishoudensvormen toenemen, zolang er tenminste een voldoende vangnet is van algemene voorzieningen.

Algemene voorzieningen
Indien de hier geschetste potentiële problemen zich daadwerkelijk op een zekere schaal gaan voordoen, zal echter ook het draagvlak voor de algemene

voorzieningen worden aangetast, doordat de controle van de overheid op economische transacties moeilijker wordt. Deterritorialisering kan voor de overheid een handhavingsprobleem creëren. Bij de controle op het afdragen van belasting en sociale premies is de overheid in hoge mate aangewezen op (schriftelijke) informatie uit meerdere bronnen. De consistentie van deze informatie wordt gecontroleerd doordat de overheid toegang heeft tot informatie van beide bij een transactie betrokken partijen. Dankzij de administratieplicht van de werkgever kan de overheid of de uitvoeringsinstantie de werknemer controleren.

Zolang de overheid toegang heeft tot beide informatiebronnen, kan geautomatiseerde controle op basis van digitale informatie veel effectiever zijn dan handmatige controle van papieren informatie. De handhavingsmogelijkheden bij de nu gangbare vormen van productie nemen dus toe. Als gevolg van deterritorialisering echter bestaat het risico dat een of beide bronnen van informatie bij een deel van de productie buiten het bereik van de overheid raken, waardoor effectieve controle onmogelijk wordt. Zonder de administratie van de werkgever moet controle plaatsvinden bij elk van de afzonderlijke werknemers, waardoor de massaliteit van de controletaak sterk groeit.

Daarnaast kan digitale informatie gemakkelijker dan schriftelijke uit het zicht van de overheid worden gehouden. Wanneer een controlerende instantie fraude vermoedt, kan in het ultieme geval via huiszoeking de tweede helft van de dubbele boekhouding worden opgespoord. Dit is een in de huidige omstandigheden al arbeidsintensieve methode, die in het geval van gecodeerde data vrijwel buiten het bereik van de overheid komt te liggen.

De conclusie luidt dat uitvoerende instanties de reguliere digitale datastromen via bestandskoppelingen weliswaar beter kunnen controleren dan vroeger, maar dat gedeterritorialiseerde en gecodeerde datastromen zich effectief aan controle kunnen onttrekken, waardoor een vrij massaal handhavingsprobleem *zou kunnen* ontstaan.

Een deel van het beleidsmatige antwoord kan hier liggen in enerzijds betaling van sociale voorzieningen uit de algemene middelen en anderzijds een verdergaande diversificatie van de fiscale heffingsgrondslag. De verdergaande integratie van belastingen en premies volksverzekeringen is dan ook een stap op de goede weg. Heffingen verstoren het allocatiemechanisme van de markt, doordat ze de preferenties van burgers beïnvloeden. Een heffing op arbeid of productie leidt ertoe dat burgers minder arbeid aanbieden respectievelijk produceren dan ze zonder zo'n heffing zouden doen. Zulke gedragsreacties zijn ongewenst. De heffingen, en dus de gedragsreacties, kunnen worden geminimaliseerd, wanneer de heffingen uit zo divers mogelijke bronnen worden verzameld (het *smoothing principle*) [21]. In de Nederlandse situatie zou dit neerkomen op een verschuiving van belasting op inkomen naar belasting op consumptie en bezit. Daarbij staat – in elk geval in theorie – de rechtvaardigheid van de heffing onder druk ten gunste van de effectiviteit. De meningen over de vraag of het bestaande stelsel de draagkracht juist weerspiegelt, zijn verdeeld. Ook bij een belasting op consumptie kan evenwel rekening worden gehouden met draagkracht door verschillende categorieën consumptiegoederen verschillend te belasten.

De beleidsruimte die diversificatie van heffingen biedt, is echter al voor een belangrijk deel gebruikt. De diversiteit loopt van accijns op alcohol via motorrijtuigenbelasting tot heffingen op ziektekostenverzekeringen. Verhoging van

21] A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, 'Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy'; *Economisch Statistische Berichten*, 11 december 1996, blz. 1008-1012.

deze heffingen leidt tot ongewenste gedragsreacties en tot een ondermijning van de concurrentiepositie van Nederland als vestigingsplaats voor bedrijven en burgers. De informatietechnologie voegt met de mogelijkheid van *bit-tax* in beginsel wel een potentiële heffingsbron toe aan de bestaande. In de bijlage over belastingen (par. C.4.2) worden hierover enkele opmerkingen gemaakt.

Een ander deel van het beleidsmatige antwoord zou kunnen worden gevonden door niet bij de inkomstenkant aan te grijpen, maar bij de uitgaven aan sociale voorzieningen. Dat zou neerkomen op een grotere selectiviteit bij de presterende kant van de overheid. Een algemeen basisinkomen of een negatieve inkomstenbelasting komen daarom niet in aanmerking als beleidsmatige opties om de problemen tegemoet te treden. Eerder zou gedacht moeten worden aan een hogere mate van individualisering van de gevalsbehandeling bij het verstrekken van uitkeringen, gekoppeld aan een grotere discretionaire bevoegdheid van de gevalsbehandelaar [22]. Maar ook maatregelen waarbij op vergelijkbare wijze als bij WULBZ en PEMBA de uitvoering doelmatiger wordt, zouden via een daling van het aantal uitkeringen tot lagere lasten kunnen leiden [23].

Particuliere ziektekostenverzekeringen
Als ten slotte particuliere ziektekostenverzekeringen in omvangrijke mate internationaal zouden worden afgesloten, zal risicosolidariteit via deze verzekeringen niet kunnen worden gehandhaafd. De bijdragen van particulier verzekerden aan ziekenfondsverzekerden en aan houders van de standaardpakketpolis worden dan ontweken.

De overheid zal goede en voor ieder bereikbare geneeskundige zorg tot haar basistaken blijven rekenen. Daarvoor is risicosolidariteit een noodzakelijke voorwaarde. Zo nodig zouden de MOOZ- en WTZ-premies vervangen kunnen worden door bijdragen uit de algemene middelen. Ook in de huidige situatie worden deze bijdragen al tot de collectieve lasten gerekend.

De risicosolidariteit staat ook zonder de invloed van deterritorialisering al onder druk. Elders heeft de raad aanbevolen een duidelijke scheiding aan te brengen tussen een gereguleerde sociale basisverzekering en een commerciële aanvullende verzekering [24]. In de sociale basisverzekering staat risicosolidariteit centraal. De functie van marktwerking kan hier worden toegepast om kwaliteit en doelmatigheid te verhogen, maar de marktwerking mag niet zo ver gaan dat de toegankelijkheid en risicosolidariteit zouden worden belemmerd. In de aanvullende verzekering daarentegen hoeft slechts sprake te zijn van kanssolidariteit en hoeven aan de marktwerking veel minder beperkingen te worden opgelegd.

De internationale concurrentie die ontstaat doordat individuen en bedrijven contracten kunnen afsluiten over de grens, welke contracten niet gebonden zijn aan de Nederlandse regelgeving, levert een extra argument voor een sociale basisverzekering. Daar staat tegenover dat het veilig stellen van de risicosolidariteit een financieel draagvlak veronderstelt voor collectieve voorzieningen. Dat draagvlak erodeert juist als gevolg van de deterritorialisering. Dit onderstreept het belang van een goede systematiek om te bepalen welke voorzieningen tot het basispakket behoren en welke niet. Eerder heeft de raad

22] WRR, *Van verdelen naar verdienen*, op.cit. A.L. Bovenberg, 'De contouren van een nieuw sociaal contract'; *Economisch Statistische Berichten*, 16 april 1997, blz. 304-308.

23] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Belang en beleid; naar een verantwoorde uitvoering van werknemersverzekeringen*; Rapporten aan de regering nr. 45, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1994.

24] WRR, *Volksgezondheidszorg*, op.cit.

aanbevolen om hiervoor gebruik te maken van DALY's, een door de Wereldbank ontwikkelde geformaliseerde maat voor gezondheidswinst [25].

D.5 Conclusies

Voor het grootste deel van de dienstverbanden zal blijven gelden dat zowel de werkgever als de werknemer zich onder jurisdictie van de Nederlandse overheid blijven bevinden. Dat geldt met name in de situaties waarin fysieke goederen worden geproduceerd (industrie) of plaatsgebonden diensten (persoonlijke diensten, onderhoud).

De constructie van schijnzelfstandigheid, waardoor werknemers en/of werkgevers zich onttrekken aan de werknemersverzekeringen, blijft beperkt, omdat de rechter de feitelijke situatie als maatstaf neemt. De administratieplicht van de in Nederland gevestigde werkgever maakt controle mogelijk. Inkomen uit normale dienstverbanden blijft zichtbaar en dus behouden voor de heffingsgrondslag voor inkomstenbelasting en sociale premies.

Ook zonder ICT-toepassing is er een trend zichtbaar van flexibilisering, waarbij werknemers in toenemende mate optreden als kleine zelfstandigen met een freelance contract. De basis voor de werknemersverzekeringen wordt daardoor uitgehold. Daarnaast bestaat ook zonder informatietechnologie een trend naar meer individuele verantwoordelijkheid die gedragen wordt door zowel meer mondigheid als meer welvaart van het individu.

Informatietechnologie zal zowel gebruikt worden om bestaande productie te moderniseren als voor nieuwe vormen van dienstverlening. Bezien vanuit de historische verplaatsing van het zwaartepunt van de economie van landbouw via industrie naar dienstverlening, kan het op langere termijn om een aanzienlijke verschuiving gaan.

Er kunnen drie typen van dienstverlening worden onderscheiden die voor de overheid als gevolg van internationalisering en deterritorialisering moeilijk te beheersen zijn. Diensten die op de digitale snelweg worden aangeboden door kleine, vaak tijdelijke (eenmans)ondernemingen, zijn moeilijk te controleren. Daarnaast is telewerk moeilijk controleerbaar als de formele werkgever zich buiten het bereik bevindt van de Nederlandse overheid. Vooral telefonische dienstverlening van bedrijven (klantafhandeling) leent zich potentieel voor zulke dienstverbanden, omdat de betreffende telefoongesprekken via het buitenland kunnen worden gerouteerd. In de derde plaats kunnen aanbieders vanuit het buitenland gemakkelijk op de Nederlandse markt opereren, zonder gebonden te zijn aan Nederlandse regelgeving. Dit levert niet alleen concurrentie op, maar ondermijnt ook solidariteitsarrangementen in private verzekeringen.

De deterritorialisering van betalingssystemen, waarbij gebruikers rekeningen over de gehele wereld on-line kunnen beheren, bemoeilijkt daarnaast ook het toezicht op transacties. Dit toezicht berust nu goeddeels op de administraties van binnenlandse girale betalingen. De overheid heeft evenwel alleen toegang tot administraties van banken binnen zijn territorium. Daarnaast beïnvloedt ook de introductie van digitaal kasgeld het toezicht. Digitaal kasgeld is traceerbaarder dan gewoon kasgeld, omdat het na elke transactie bij de bank moet terugkomen. Het is evenwel minder traceerbaar dan girale betalingen, omdat de verbinding tussen de betaler en ontvanger niet meer vastligt en omdat een papieren spoor steeds meer zal ontbreken. Wie kwaad wil en van zijn ABW-uitkering een Internet-aansluiting kan betalen, kan zo alsnog op de digitale snelweg een informeel digitaal inkomen verdienen.

25] Ibid.

Het gegeven dat sectoren zich onttrekken aan toezicht van de overheid is niet nieuw. Ook nu gebeurt dat zonder dat de wereld vergaat. De hele onbetaalde huishoudelijke productie valt niet alleen buiten de belasting en sociale zekerheid, maar zelfs buiten de nationale rekeningen. De totale waarde van de onbetaalde arbeid bedraagt 50 à 90 procent van het BNP, afhankelijk van de waarderingsmethode [26]. Daarnaast bestaat er een sector van betaalde informele arbeid: huishoudelijke dienstverlening, naai-ateliers, onderhoud en reparatie enzovoort.

Het type arbeid dat zich leent voor virtueel opereren, omvat vooral uitvoerende dienstverlening en productie en/of bewerking van informatie. Dat zou een sterk groeiende groep werknemers kunnen betreffen. Maar het is waarschijnlijk niet de toplaag van werknemers die in meer dan evenredige mate bijdragen aan het draagvlak voor de solidariteit.

De problemen die deterritorialisering kan veroorzaken met betrekking tot solidariteit worden nog nauwelijks onderkend. Op dit ogenblik doen zich de geschetste potentiële problemen in de praktijk nog niet voor. Er zijn andere problemen in de sociale zekerheid die veel urgenter zijn. Stroomlijning van de uitvoering en individualisering van de gevalsbehandeling in de reguliere, binnenlandse gevallen leveren voorlopig nog meer efficiency per geïnvesteerde gulden.

Toch is het mogelijk dat de geschetste potentiële problemen een min of meer omvangrijke rol gaan spelen. *Indien* dat zo zal zijn, zal het vooral de massaliteit zijn die de overheid voor problemen stelt. Het gebruik van informatietechnologie is geen noodzakelijke voorwaarde voor de in deze bijlage geschetste mogelijkheden, maar verlaagt de drempels zodanig dat handelingsmogelijkheden die in het verleden niet of nauwelijks werden benut, in de toekomst vrij massaal zouden kunnen worden benut.

Een complicerende factor is dat de legitimiteit van de herverdeling via verplichte collectieve regelingen gevaar loopt als gevolg van verschillende processen. Allereerst ondermijnt de notie dat sommigen zich aan de solidariteit onttrekken, de bereidheid van anderen wel aan de solidariteit bij te dragen. In de tweede plaats is er de toegenomen pluriformiteit. De samenleving van de jaren vijftig was in hoge mate uniform, waardoor draagkrachtigen en behoeftigen min of meer duidelijk konden worden onderscheiden. Door de toegenomen pluriformiteit in huishoudensvormen en arbeidspatronen is die duidelijkheid verdwenen. Op basis van schijnbaar objectieve noties als 'neutraliteit' en 'solidariteit' worden uiteenlopende vormen van herverdeling bepleit [27]. En ten slotte verdwijnt de objectieve vergelijkbaarheid van posities. Wie in het buitenland een niet door sociale zekerheid beschermd inkomen verdient, zal het wellicht onrechtvaardig vinden om via heffingen wel bij te dragen aan binnenlandse vormen van herverdeling.

26] M. Bruyn-Hundt, *The economics of unpaid work*; Amsterdam, Thesis Publishers, 1996.

27] J.M. Bekkering, *A microsimulation model to analyze income tax individualisation*; Tilburg, Tilburg University Press, 1995.

Cultuur

E

E.1 Inleiding

In deze bijlage gaat het om de vraag in hoeverre het verschijnsel cultuur [1] en het daaraan gekoppelde cultuurbeleid van de nationale overheid worden beïnvloed door de internationaliserende en deterritorialiserende werking die uitgaat van ICT. Het zal duidelijk zijn dat alhoewel hoogwaardige cultuuruitingen, zoals kunst en wetenschap, vanouds een sterk bovennationaal karakter hebben, er toch veel algemene culturele aspecten als zeden en gewoonten zijn die nog steeds sterk nationaal of regionaal bepaald zijn. Dit laatste heeft zijn weerslag gevonden in het beleid. Veel cultuurbeleid van de nationale overheid werd en wordt gemotiveerd door de gedachte dat er een sterke band is en moet zijn tussen het territoir, de cultuur van de gemeenschap en de nationale overheid. Alhoewel de Europese eenwording hier een verbreding heeft aangebracht, is deze territoriaal bepaalde band niet geheel doorbroken.

De conceptie van een unieke band tussen territoir, cultuur en overheid kreeg vanaf 1790 in Nederland het meest expliciet vorm in de 'nationale cultuurpolitiek' [2], maar heeft ook op andere wijze in de gehele twintigste eeuw op het cultuurbeleid zijn stempel gedrukt. De verzuiling is immers een constructie die de culturele pluriformiteit binnen een nationaal integratiekader vorm gaf. Tot voor kort was cultuurbeleid in al zijn vormen voornamelijk een zaak van binnenlands beleid. Ook al stonden in de twintigste eeuw de West-Europese landen voor dezelfde inhoudelijke uitdagingen, het institutionele antwoord werd en wordt grotendeels bepaald door de eigen nationale traditie en politieke, maatschappelijke strijd. De gedachte dat de nationale culturele instituties een belangrijk element zijn van de te beschermen nationale identiteit is in het cultureel debat een constante [3].

De vraag doet zich voor of het beeld van de werkelijkheid, met zijn weerslag in het beleid, en de werkelijkheid zelf niet hun eigen ontwikkelingsgang hebben gekregen. Technologische en economische processen zetten de band tussen territoir, cultuur en overheid al langere tijd onder druk. De legitimerende functie van de veronderstelde band lijkt meer en meer verloren te gaan. Waar de werkelijkheid teveel afwijkt van het beeld ervan, dreigt het beleid zijn zin en koers te verliezen. Omdat ICT in de vorm van verdergaande internationalisering en deterritorialisering het reeds in gang gezette proces van ontvlechting tussen territoir, cultuur en overheid versnelt, wordt de kans groter dat een kritische grens wordt bereikt. Een heroverweging van de overheidsbemoeienis is dan noodzakelijk.

[1] Uitgangspunt is hier het brede, sociologische cultuurbegrip: cultuur als facet van menselijk handelen: concepties, waarden en gedragspatronen die kenmerkend zijn voor een groep en aldus interactie binnen die groep mogelijk maken. Voor de afbakening van cultuurbeleid wordt in deze bijlage de reikwijdte vervolgens ingeperkt tot die sectoren, waar de overheid vanoudsher expliciet doelen als behoud, ontwikkeling, spreiding van en participatie aan cultuur in genoemde zin nastreeft. In het huidige beleid zijn dat bij uitstek de O, C en W-sectoren: onderwijs, wetenschap, media, met name omroep en bibliotheken, sociaal-cultureel werk, kunsten, musea, monumenten en archieven.

[2] Zie hierover: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Advies cultuurwetgeving*; Rijswijk, 1986, blz. 37 e.v.

[3] Zeker in de Nederlandse traditie gaat het vooral om het behoud van het eigen institutionele landschap. Een dirigistische inhoudelijke, nationale cultuurpolitiek hebben wij zeker na 1917 nooit zo gekend.

Er zijn verschillende factoren die het minder waarschijnlijk maken dat het cultuurbeleid zich vanzelf aanpast aan de nieuwe situatie die (mede) door ICT wordt opgeroepen. De volgende factoren die een automatische aanpassing van het beleid verhinderen, zijn te noemen:

- De beschouwde ontwikkelingen zijn deels technologiegedreven. Voor een adequate beleidsreactie is het denken over de relatie tussen technologie en cultuur relevant. Dit denken kent vanaf de Romantiek een lange traditie, waarin technologie en cultuur tegenover elkaar worden gezet [4]. Technologie wordt niet gezien als onderdeel van cultuur. Er wordt gedacht vanuit sterk verschillende disciplines met alle vertalingsproblemen van dien.
- Nieuwe vormen van informatie- en communicatietechnologie kunnen minstens even maatschappelijk ingrijpend zijn als de vroegere industrialisatie en internationalisering. De geschiedenis laat zien dat juist bij dit type ontwikkelingen, de conservatieve terugslag vooral in culturele termen wordt vertaald en de nieuwe ontwikkeling primair als bedreiging van culturele waarden wordt gezien [5]. Niet de nieuwe culturele mogelijkheden maar het behoud van de cultuur die ontwikkeld is, heeft dan alle aandacht. Een soortgelijke, zuiver defensieve reactie op de komende internationalisering en deterritorialisering is dan ook goed denkbaar.
- In de aard van het cultuurbeleid zitten sterk conservatieve elementen. Cultuurbeleid is immers vooral begunstigend beleid dat primair bepaalde aanbieders, instellingen en professionals ten goede komt. Dit schept het risico dat de niet-gewilde neveneffecten, te weten de bevoorrechting van particuliere belangen van culturele aanbieders, die door het vigerend beleid zijn geschapen in termen van geld, zeggingsmacht en werkgelegenheid, feitelijk voor het beleid bepalend worden. Dit geeft een sterke impuls aan handhaving van het bestaande patroon van overheidssteun, ook wanneer het zijn maatschappelijke betekenis aan het verliezen is.
- Ten slotte wordt beleidsvernieuwing bemoeilijkt omdat zeker in de Nederlandse traditie een zekere afkeer van een inhoudelijke overheidsbemoeienis met de cultuur besloten ligt, zodat alle nadruk valt op de bestuurlijke en financiële middelen. Bij het kunstbeleid is de bekende verwijzing naar Thorbecke nog springlevend. Op andere terreinen als onderwijs en omroep paste een inhoudelijk actieve overheidsrol vanouds slecht bij het traditionele beleidsmodel van pacificatie en van het verdelen naar gelijke maatstaven. Deze fixatie in het cultuurbeleid op de middelen zou geen probleem opleveren, als de nieuwe ontwikkelingen in termen van cultuurbeleid alleen instrumentele vragen zouden oproepen. Zoals later zal worden aangegeven, is eerder het tegendeel het geval.

E.2 ICT en cultuurbeleid

E.2.1 De veranderende context

De nieuwe technologische ontwikkelingen die met het fenomeen van deterritorialisering verbonden zijn, gaan zeker op termijn verder dan vervanging van het ene soort communicatiemiddel door het andere. Juist omdat de aard van de cultuur in hoge mate bepaald wordt door het communicatiepatroon dat domineert, en omdat de nieuwe technologische ontwikkelingen op essentiële punten van dit patroon veranderingen aanbrengen, zal het culturele landschap waarin de overheid beleid voert, zelf een ander aanzien krijgen.

4] Het duidelijkst is dit verwoord door C.P. Snow in *The two cultures and a second look*; Cambridge, London, Cambridge University Press, 1965.

5] Met name voor Engeland is dit vrij gedetailleerd aangetoond in R.Williams, *Culture and society*; London, The Hogarth Press, 1987, blz. 295 e.v. Zie voor een kritiek op een te eenzijdig, retrospectief en op behoud van gevestigde waarden gericht cultuur-denken en beleid in de huidige Nederlandse situatie: H.P.M. Adriaansens, 'Het erfgoed speelt ons parten: over cultuur, onderwijs en werk'; in: Nationale Unesco Commissie (red.), *Verslag manifestatie cultuur, onderwijs en werk*; Den Haag, Nationale Unesco Commissie, 1993.

Informatie is met behulp van de nieuwe media veel beter en ook goedkoper te transporteren, te distribueren, op te slaan en te vermenigvuldigen. Dit kan zowel middels on-line verbindingen zoals Internet als door off-line, fysieke dragers als cd-rom en cd-i. Deze ontwikkeling verhoogt ook de mogelijkheid om informatie te manipuleren. De ruimtelijke reikwijdte, het speelveld waarbinnen culturele interactie mogelijk is, wordt hierdoor nog minder aan nationale grenzen gebonden. Informatie kan nog sneller wereldwijd verspreid en uitgewisseld worden.

Het meest ingrijpend is het interactieve karakter van de nieuwe media, niet alleen van persoon tot persoon, maar ook tussen mens en computer. Onder interactiviteit wordt hier verstaan: de mate waarin actores controle hebben over het gemeenschappelijk communicatieproces en de mogelijkheid om daarbinnen van rol te verwisselen. De klassieke vormen van cultuuroverdracht kenmerken zich in hoge mate door éénrichtingsverkeer: van uitzender naar ontvanger (de klassieke omroep) en van producent naar consument (de kunsten). De rollen zijn vooraf gefixeerd. Bij toenemende interactiviteit zijn deze rollen juist wel verwisselbaar. Een van de doelstellingen van cultuurbeleid, de culturele democratisering, krijgt hierdoor nieuwe kansen.

De digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden voor integratie van tekst, bewegend beeld en geluid in één product of dienst. Dit biedt onder andere ruimte voor kunstzinnige vernieuwing, waardoor verbindingen mogelijk worden tussen traditioneel gescheiden disciplines en nieuwe kunstvormen kunnen ontstaan.

Vergeleken met de klassieke elektronische media versterken de nieuwe media de decentralisatie van het communicatieproces [6]. De nieuwe technologie vereist niet meer een centrale poortwachter, zoals vroeger bij de omroep en nu bij de kabel. De bezitters van Internet-adressen en homepages kunnen zelf het aanbod bepalen. In het tot voor kort dominante centrale model werd en wordt de centrale poortwachtersfunctie door de nationale overheid gereguleerd.

De geschetste ontwikkelingen zullen gevolgen hebben voor een aantal functies op cultureel terrein. Hieronder worden enkele waarschijnlijke gevolgen genoemd.

Informatievoorziening
Uit onderzoek komt steeds naar voren dat vergroting van het informatie-aanbod niet zonder meer leidt tot meer informatieconsumptie en al helemaal niet tot het beter, zinvol kunnen hanteren van informatie. Wanneer de consument geen culturele paradigmata worden aangereikt, geen zinvol handelingsperspectief wordt geboden, waarbinnen de informatieverwerving kan worden geordend, geselecteerd en op waarde geschat, kan hij met dit vergrote aanbod niets doen. Wanneer de consument geen zinvolle vragen kan stellen, blijft dit toenemende informatie-aanbod voor hem een 'gegevenswoestijn' [7].

Educatie, met name onderwijs
Tegenover de principieel nieuwe mogelijkheden die ICT biedt, vooral op het punt van een meer op de individuele leerling gericht onderwijs, staan nog veel

6] Ter vermijding van misverstand; decentralisatie moet bepaald niet worden gelijk gesteld met afwezigheid van ordening of met anarchie. Waar het om gaat is dat de aanwezigheid van een centrale ordening technisch niet meer noodzakelijk is. Zelfordening en het stellen van enige centrale randvoorwaarden zijn hiermee niet uitgesloten. Zie hierover: E.J. Dommering, 'Internet: een juridische plaatsbepaling van een nieuw communicatieproces'; in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie*; WRR, Voorstudies en achtergronden V98, Den Haag, Sdu uitgevers, 1997, blz. 136.

7] Zie hierover: J. Verhoef, 'Over informatie'; *Kwartaalreeks over informatie en informatiebeleid*, jrg. 3, juli 1985, blz. 85-91; en Raad voor de Cultuur, *Advies Media-educatie*; Den Haag, 1996.

onbeantwoorde vragen die de nieuwe technologieën oproepen. Zo betwijfelen deskundigen of de elektronische opslag van kennis de ontwikkeling van een brede kennisbasis bij kinderen in het funderend onderwijs overbodig maakt. Hoe moet het onderwijs zich opstellen tegenover de toenemende beeldcultuur en de nieuwe virtuele werkelijkheid die ICT kan scheppen? Dient het onderwijsbeleid hierop aan te sluiten of juist tegenwicht te bieden en in reactie op de steeds meer dominante beeldcultuur het lezen door jeugdigen expliciet te bevorderen [8]?

Sociaal-communicatieve processen
Twee mogelijk negatieve gevolgen worden in de literatuur als schrikbeeld genoemd Zo zou sprake zijn van toenemende individualisering en sociaal isolement: het directe sociale contact vermindert, mensen zitten aan hun beeldscherm gekluisterd. Verder wordt wel gewezen op de mogelijkheid van toenemende sociale segmentatie, waarbij verschillende varianten worden genoemd. Internet en satelliet-tv maken het mogelijk dat bijvoorbeeld immigranten weliswaar fysiek in Nederland gevestigd zijn, maar sociaal-cultureel nog in hoge mate georiënteerd zijn op het land van herkomst. In meer algemene zin kan vooral Internet leiden tot maatschappelijke verbrokkeling doordat mensen zich organiseren in kleine, besloten groepjes [9].
Vanuit een positieve waardering van vooral Internet, zien anderen juist de mogelijkheid van nieuwe sociaal-culturele bewegingen over de nationale grenzen heen op basis van gemeenschappelijke interesse, afkomst, hobby of probleem. ICT kan vele nieuwe patronen van sociale integratie en pluriformiteit stimuleren.

Kunst
Zoals gezegd maakt digitalisering verbindingen mogelijk tussen kunstdisciplines die traditioneel gescheiden zijn. Ook andere in de kunst gebruikelijke grenzen vervagen, zoals die tussen creatie en uitvoering, tussen proces en product, en tussen fysiek en virtueel [10]. Beleidsmatig het meest interessant is dat de klassieke scheidslijnen tussen de 'hoogwaardige' kunst en de meer populaire, nieuwe kunstvormen door al deze ontwikkelingen aan belang kunnen inboeten. Bovendien zullen de nieuwe technologieën het economische en commerciële belang van design en kunstzinnige vormgeving versterken. Deze nieuwe werkterreinen kunnen het economisch zelfstandig functioneren van kunstenaars stimuleren.

Cultuurbehoud
Juist het behoud van digitaal opgeslagen informatie en cultuuruitingen geeft grote technische problemen. De snel opeenvolgende technologieën bemoeilijken het behoud van oude bestanden, met handhaving van het oorspronkelijke niveau van authenticiteit. Alhoewel er ook veel nieuwe mogelijkheden zijn op het vlak van informatie-opslag en 'information retrieval', is hier de 'archivering van de samenleving' in het geding [11].

Institutionele en bestuurlijke aspecten
ICT kan de positie van de publieke instellingen op cultureel gebied ingrijpend wijzigen. Allereerst natuurlijk in intern-organisatorische zin. Men denke aan de veranderende verhouding tussen leraar en leerling op scholen.

8] R. in 't Veld e.a., *Toekomsten voor het funderend onderwijsbeleid, een studie*; Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1996, blz. 92-94.

9] N. Stevenson, *Understanding mediacultures. Social theory and Mass Communication*; London, Sage, 1995, blz. 184.

10] Zie hierover: Virtueel Platvorm, *Van dada tot data. Technologische innovatie in kunst en cultuur*; Amsterdam, 1996.

11] Ch. Woordam, 'Digitale duurzaamheid'; *Automatiseringsgids*, nr. 22, 30 mei 1997.

Belangrijker is hier het extern functioneren. Instellingen als musea, scholen en bibliotheken kunnen door onderlinge netwerkvorming en aanwezigheid op Internet hun aanbod en bereik enerzijds vergroten, anderzijds moeten ze functioneren in een steeds meer concurrerende omgeving. De publieke omroep is van dit laatste het beste voorbeeld.

De bestuurlijke implicaties die hier spelen, betreffen met name de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en publieke instellingen. Uiteraard leidt dit geheel van nieuwe kansen en bedreigingen tot een herbezinning van deze instellingen zelf op hun nieuwe positie: welke functies moeten versterkt dan wel afgebouwd worden? De overheid wordt evenwel met een geheel andere vraag geconfronteerd: welke functies moeten uit oogpunt van publiek belang in de nieuwe situatie van overheidswege gegarandeerd worden? Zij kan bij de beantwoording van deze vraag niet zonder meer aansluiten op de nieuwe koersbepaling door de instellingen zelf.

E.2.2 Doelen en uitgangspunten van beleid in de nieuwe context

Voor de plaatsbepaling van de eigen overheidsverantwoordelijkheid is het zinvol eerst in te gaan op de doelen en uitgangspunten van cultuurbeleid van de overheid. Het gaat dan om doelen die bestendig zijn in de zin dat zij door de beschreven ontwikkelingen in ICT en alle voorzienbare gevolgen daarvan niet lijken te worden aangetast. Het zijn constanten van beleid die, zowel nationaal als internationaal, een breed draagvlak hebben.

Algemeen aanvaarde, in het licht van de geschetste ontwikkelingen bestendig te achten doelen van cultuurbeleid zijn: behoud, ontwikkeling en spreiding van cultuur alsmede participatie aan cultuur. De historische oorsprong van deze doelen is verschillend. In hun zorg voor behoud en ontwikkeling van cultuur hebben moderne staten de traditionele mecenasfunctie van hun voorgangers, adellijke en kerkelijke machthebbers, overgenomen. De spreiding van de cultuur is sterk gelieerd aan de opkomst van de verzorgingsstaat, terwijl het idee van participatie aan cultuur verbonden is met de emancipatiebeweging uit de jaren zestig en zeventig. De dominantie van de drie eerste doelen geeft het cultuurbeleid een eigen karakter: de drie doelen richten zich primair op een bepaald aanbod, dat behouden, ontwikkeld en onder de bevolking verspreid moet worden. Pas bij de vierde doelstelling staat de eigen, actieve betrokkenheid van de burger centraal en krijgen de minder elitaire werksoorten, als sociaal-cultureel werk, ook vanuit oogpunt van cultuurbeleid aandacht. Bij de derde doelstelling gaat het om democratisering van 'de' cultuur, bij de vierde om culturele democratie.

Interessanter dan deze globale doelen is het normatief kader, het geheel van uitgangspunten dat de overheidsinspanning op bestendige wijze richting geeft. In dit verband zijn te noemen [12]:

- Culturele vrijheid in de zin van vrij laten en vrij maken. Het laatste betekent het toerusten van mensen met vaardigheden, kennis en, veelal ook, financiële middelen, om werkelijk vrije keuzes te maken.
- Gelijkheid in de zin van toegankelijkheid tot culturele basisvoorzieningen en van een verbod op discriminatie naar onder andere culturele voorkeur van burgers.
- Zorg voor een zodanige sociaal-culturele integratie dat culturele pluriformiteit maatschappelijk mogelijk wordt. Een stabiele maatschappelijke pluriformiteit, waarin conflicten beheersbaar blijven, vooronderstelt op een onderliggend niveau een aantal algemeen aanvaarde spelregels. Het adagium 'pour discuter il faut être d'accord' is hier van toepassing.

12] F.J.P.M. Hoefnagel, *Cultuurpolitiek: het mogen en moeten*; WRR, Voorstudies en achtergronden V73, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1992, blz. 33 e.v.

- Het beginsel van kwaliteit, in de zin van voortreffelijkheid, als geoorloofde maatstaf voor overheidssteun.

Ook deze normatieve uitgangspunten kunnen in het licht van de veranderende context vooralsnog als bestendig worden beschouwd. Zij hebben een sterke verankering in het maatschappelijk rechtsbewustzijn, de Nederlandse beleidstraditie en het geschreven recht, ook internationaal, zowel op Europees als mondiaal niveau. Zeker de eerste drie uitgangspunten zijn direct verbonden met het idee van een democratische rechtsstaat. Het bestendige van de normatieve uitgangspunten zit vooral in de globale oriëntatie. De uitgangspunten zijn niet op te vatten als kerntaken met een operationeel karakter. Ze liggen een abstractieniveau hoger. De uitgangspunten zijn, gegeven hun verankering in het internationale recht, evenmin typisch Nederlands. Het nationaal eigene zit vooral in de instituties en constructies die de beginselen tot gelding brengen, dan wel de dilemma's die de uitgangspunten in onderling verband oproepen, hanteerbaar maken.

E.2.3 Instrumenten van beleid in de nieuwe context

De belangrijkste instrumenten van cultuurbeleid zijn vanouds het treffen van feitelijke voorzieningen en subsidiëring. Over het algemeen stimuleert de overheid slechts dat de burgers van de voorzieningen gebruik maken. Alleen bij het funderend onderwijs is ook sprake van een wettelijke verplichting. Het subsidiebeleid betreft voornamelijk in Nederland gevestigde instellingen, met soms een landelijk, maar veelal een regionaal of lokaal bedieningsgebied: scholen, bibliotheken, club- en buurthuiswerk, vormingscentra, musea, kunstinstellingen en dergelijke. Gegeven de aard van de overheidsbemoeienis hebben de bestaande instellingen over het algemeen belang bij handhaving van het overheidsbeleid.

ICT biedt nieuwe mogelijkheden, zowel in positieve als in negatieve zin. Ten aanzien van de deterritorialisering kan worden opgemerkt dat het aangrijpingspunt, de fysieke vestiging van de instelling, in de nieuwe situatie in veel gevallen intact blijft. Zelfs al laat zich de mogelijkheid denken van virtuele scholen of bibliotheken, als site op Internet en zonder gebouw en leraren, medewerkers, dan dient bedacht te worden dat traditionele 'reële' scholen, bibliotheken en andere culturele instellingen, die ingepast zijn in een lokale of regionale omgeving, veelal een meerwaarde blijven behouden. Als fysieke, sociaal-culturele ontmoetingsruimte hebben zij een meerwaarde welke ook in de nieuwe context van belang zal blijven. Ook is het de vraag of virtuele scholen wel adequaat zijn voor allerlei vormen van funderend en initieel onderwijs voor jeugdigen en jong volwassenen [13].

Voorzover nieuwe technologieën de instellingen ruimte bieden om via virtuele verplaatsingen subsidievoorwaarden te ontduiken, behoudt de overheid een adequate sanctiemogelijkheid; de overheid kan terzake subsidievoorwaarden stellen en de bekostiging stoppen, wanneer hieraan niet meer voldaan wordt. Alleen daar waar de voorwaarden niet merkbaar worden ontdoken, kan een probleem ontstaan. Op het beperkt aantal culturele deelterreinen waar de overheid wel directe gedragsverplichtingen oplegt, zoals bij de leerplicht, blijven er in vele gevallen goede fysieke aanknopingspunten voor regelgeving en handhaving.

Op een aantal terreinen lijkt een verlies van handelingsvermogen van de overheid reëel, bijvoorbeeld waar zij randvoorwaarden stelt aan transacties in de private sfeer. Men denke aan het auteursrecht, maar ook aan door culturele

13] Zie hierover: R. in 't Veld e.a., op. cit., blz. 94.

motieven ingegeven prijsmaatregelen. Als instrument voor specifiek cultuurbeleid heeft dit soort maatregelen in het Nederlandse beleid overigens steeds een beperkte betekenis gehad. Het meest ingrijpend lijkt het verlies van het handelingsvermogen te zijn waar het gaat om regulering en controlering van internationale en nationale informatie- en communicatiestromen. Men denke aan in het buitenland gevestigde instellingen die per satelliet of anderszins hun signalen op Nederland richten. Meer recentelijk kan hier de onstuitbare informatiestroom via Internet aan worden toegevoegd.

Hoe reëel dit verlies ook moge zijn, er is hier wel plaats voor een relativerende kanttekening. De komende technologische ontwikkelingen die tot verdere deterritorialisering leiden, zullen vooral een reeds vanaf de jaren tachtig in gang gezette trend doorzetten. Feitelijk en juridisch mist de Nederlandse overheid al sinds jaren de mogelijkheid de eigen cultuur te beschermen door invloeden van buitenaf te weren, te reguleren en aldus 'baas in eigen huis' te blijven. Ook in het beleid is deze ambitie reeds lang verlaten. In die zin is deterritorialisering voor het culturele terrein in mindere mate iets nieuws dan elders.

Ook is hier het onderscheid tussen type interventies van groot belang. Alhoewel mogelijkheden van de overheid om direct de informatie- en communicatiestromen te reguleren sterk zullen worden beperkt, blijft er ruimte om in de aanvullende sfeer iets extra's te leveren. Deze ruimte is er des te meer waar cultuurbeleid van de overheid er naar zijn aard juist niet toe strekt om met het particuliere aanbod in concurrentie te treden, maar om vanuit geheel andere overwegingen, zoals pluriformiteit en kwaliteit, een unieke aanvulling op dit aanbod te geven.

Een speciaal punt van aandacht is het onderwijs. Ook wanneer men rekening houdt met een explosieve toename van het onderwijs op afstand dan ligt het toch voor de hand dat, in eerste instantie, bestaande lijnen worden doorgetrokken en deze toename zich vooral richt op vormen van beroepsonderwijs voor volwassenen, een subsector die de overheid toch al in toenemende mate aan de vrije markt overlaat. Bovendien behoudt de overheid bij educatie op afstand zekere aanknopingspunten voor ordening, met name bij het verlenen van civiel effect aan educatieve programma's.
Het geheel overziende kan worden gesteld dat de overheid ook in de nieuwe situatie op cultureel terrein nog erg veel kan, zij het eerst en vooral in de aanvullende, begunstigende sfeer.

Geheel onproblematisch is de situatie echter niet. Zeker in tijden van afnemend handelingsvermogen zal iedere overheidsorganisatie de neiging hebben de ruimte die dan wel overblijft, maximaal te benutten. Dit zonder de lastige vraag te stellen of veranderingen in de omgeving er wellicht niet toe moeten leiden dat instrumenten in minder mate of anders worden gebruikt. Primaire vragen van zinvol beleid en secundaire instrumentele aspecten worden dan met elkaar verward.

E.3 Een zinvol cultuurbeleid nader ingevuld

De conclusie van het voorgaande is dat de overheid op cultuurgebied ook in de nieuwe context nog veel kan. Wat kan, is echter nog niet altijd zinvol. Bepaalde zaken kunnen niet meer nodig zijn, of leiden tot een inefficiënte allocatie van middelen.

De kernvraag is op cultureel terrein: de overheid kan, gegeven de deterritorialisering nog veel, maar wat is zinnig gebruik van de ter beschikking staande instrumenten? Drie subvragen dienen zich aan:

- wat zijn goede optieken en concepties van beleid?
- wat zijn uit oogpunt van publiek belang kwetsbare onderwerpen en aspecten die om extra beleidsaandacht vragen?
- wat zijn de institutionele en bestuurlijke implicaties van deze nieuwe inhoudelijke beleidskoers?

Deze vragen komen hieronder aan de orde.

E.3.1 Optiek en conceptualisering

Hoe zeker niet?
In de West-Europese traditie van cultuur(beleid) ligt een aantal denkbeelden besloten, waar men in tijden van verandering al snel op terug valt. Twee benaderingen zijn al eerder genoemd: de opvatting van cultuur als exclusief domein van hogere geestelijke waarden, dat beschermd moet worden tegen technologische en economische krachten en, in het verlengde hiervan, een sterk conservatieve terugslag die zich vooral in termen van cultuur(beleid) vertaalt, in casu een eenzijdige nadruk op het behoud van de nationale cultuur, als reactie op de ontwikkelingen in ICT. In deze laatste visie worden handhaving en herstel, waar nog enigszins mogelijk, van de band tussen de nationale gemeenschap, overheid en cultuur de belangrijkste beleidsprioriteiten, met alle krampachtigheid van dien. Concepties die in een bepaalde tijd en plaats – te weten de industrialisatie en de opkomst van nationale staten in het West-Europa van de vorige eeuw – functioneel waren, worden in deze redenering ten onrechte verabsoluteerd en als recept voor de toekomst aanbevolen.

Een derde conceptie, die vooral kenmerkend is voor de Nederlandse beleidstraditie, betreft de gedachte dat de overheid in haar beleid cultuur-inhoudelijk neutraal moet blijven. Dit concept vraagt voor de nieuwe situatie zeker niet om algehele afwijzing, maar wel om een gedeeltelijke herziening. Het concept is in zoverre blijvend waardevol dat de overheid op het microniveau niet via de omweg van 'zilveren koorden' (het geld) de censorfunctie die haar, gegeven de vrijheidsrechten, in een moderne rechtsstaat is ontnomen, *de facto* toch uitoefent.
Anders ligt het op het macroniveau. De verschuivingen in het culturele landschap vragen om een herwaardering van het publieke en nationale belang van bepaalde types van culturele functies en instellingen in hun algemeenheid. Deskundigen uit het veld moeten hiertoe bouwstenen leveren, maar uiteindelijk vraagt de inhoudelijke herwaardering op macroniveau van het publieke belang om een politieke afweging door de nationale overheid.

Er is een vierde benadering die in de Nederlandse traditie ook voor de hand ligt, maar eveneens nadelig kan zijn. Hierbij formuleert de overheid wel een zekere visie op de plaats van de bestaande publieke instellingen in het nieuwe culturele landschap, maar laat de invulling ervan geheel aan de instellingen over, die feitelijk hun eigen gang kunnen gaan. Het belang van de instelling op het blijven voortbestaan 'tout court' in de nieuwe omgeving bepaalt dan de ontwikkelingen. De eerder genoemde eigen verantwoordelijkheid van de overheid om vast te stellen welke functies, typen van cultureel handelen, ook in de nieuwe situatie als publieke functies gewaarborgd moeten zijn, wordt dan miskend.

Hoe dan wel?
Het antwoord op deze vraag is grotendeels al impliciet gegeven: een open, onbevangen analyse van toekomstige ontwikkelingen, een toetsing hiervan aan bestendige uitgangspunten, formulering van dìe van overheidswege te garanderen functies die mogelijke negatieve uitkomsten van deze toetsing kunnen tegengaan, waarna tenslotte de, gegeven die functies gewenste, institutionele vormgeving aan bod komt.

Een ander belangrijk aandachtspunt voor positief beleid betreft het volgende. Juist op het terrein van de cultuur heeft de overheid een beperkte verantwoordelijkheid, gezien het primaire uitgangspunt van de vrijheid. De wijze waarop andere actores, burgers en maatschappelijke instellingen, op ontwikkelingen als deterritorialisering zullen reageren, los van enig overheidsbeleid, is óók een belangrijke factor in de veranderende beleidsomgeving en maar in beperkte mate voorspelbaar. Dit complicerende gegeven vraagt erom dat de overheid zich niet bij voorbaat vastlegt op één veranderingsstrategie, maar een breed arsenaal van mogelijke oplossingsrichtingen bij de hand heeft. De overheid moet uitdrukkelijk rekening houden met op het eerste gezicht onverwachte maatschappelijke terugkoppelingsmechanismen. Zo kan deterritorialisering bij de burger juist een sociaal-culturele tegenbeweging in gang zetten naar kleinschaligheid en lokalisering. Wanneer deterritorialisering ertoe leidt dat een stad of dorp in toenemende mate als nieuw sociaal-cultureel integratiekader gaat fungeren, komt de vraag op of met name steden niet meer beleidsinstrumenten moeten krijgen om zich in cultureel opzicht te onderscheiden. Klassieke overwegingen van geografische spreiding die in het verleden geleid hebben tot centrale subsidiestelsels voor bijvoorbeeld vele uitvoerende kunstinstellingen, komen dan voor heroverweging in aanmerking. Een sterke culturele profilering van lokale gemeenschappen verdraagt zich niet met het gelijkheidsidee waarmee de gedachte van geografische spreiding verbonden is.

Buiten het traditionele cultuurbeleid kan deze grotere aandacht voor de lokaliteit als cultureel integratiekader er bovendien om vragen dat met name in het ruimtelijk beleid de culturele dimensie wordt versterkt, in die zin dat de inrichting van de lokale leefruimte meer dan voorheen wordt opgevat als een aan culturele waarden gebonden activiteit.

E.3.2 Aspecten die om extra beleidsaandacht vragen

Het evenwicht tussen pluriformiteit en sociaal-culturele integratie
Vanaf 1917 ligt de nadruk in het cultuurbeleid sterk op het van overheidswege structureel waarborgen van de culturele pluriformiteit. Daarbij ging het er zeker in ons land primair om de publieke, van overheidswege bekostigde, instellingen zodanig in te richten dat het voorzieningenpatroon representatief was voor de feitelijke, maatschappelijke pluriformiteit. Ook in andere West-Europese landen heeft deze problematiek in deze eeuw een zwaar accent gekregen. Dat in de verschillende landen tot een andere oplossing is gekomen en dat ook de aard van de pluriformiteit die in het geding was, per land een eigen kleur had, is hier van minder belang. Waar het om gaat, is dat bij de opkomst van enerzijds nationale gemeenschappen, waaraan men zich niet kon onttrekken, en van anderzijds democratische nationale staten, die ruimte wilden bieden aan de verschillende bevolkingsgroepen en culturele stromingen om zich te emanciperen, het ook logisch was dat structurele waarborging van pluriformiteit als een belangrijke beleidsopdracht voor de overheid werd gezien.

Juist op dit punt leiden de ontwikkelingen op het gebied van ICT tot een vrij nieuwe situatie, vooral omdat de gebondenheid aan de nationale gemeenschap geen vanzelfsprekendheid meer is. Er komt meer ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe patronen van pluriformiteit, als spontaan, autonoom maatschappelijk proces, ook en vooral over de grenzen heen. Pluriformiteit zal altijd een belangrijk aandachtspunt voor beleid blijven. De vraag is wel of de nationale overheid haar hoofdopdracht zal moeten blijven zoeken in het structureel waarborgen van de pluriformiteit als geheel en zich op dit punt niet beter kan beperken tot een aanvullend beleid, voorzover autonome ontwikkelingen leiden tot een verschraald, uniform aanbod. Het tegenovergestelde geldt voor de nationale culturele integratie, die door de nieuwe ontwikkelingen juist geen

'rustig bezit' meer is en in zekere zin opnieuw moet worden geconstrueerd. De vraag van de gewenste beleidsomslag kan moeilijk direct met ja of nee beantwoord worden. Beter is het ook hier een onderscheid te maken tussen benaderingen die minder en meer zinvol zijn.

In het voorafgaande is een aantal overwegingen gegeven om de bevordering van de nationale culturele integratie niet in het perspectief te stellen van versterking door de overheid van de nationale culturele identiteit. Ook hier dreigt immers de valkuil van een te statische, retrospectieve cultuurvisie. Een visie waarbij de identiteit vooral als erfgoed wordt opgevat dat behouden moet worden. Er is het risico van misplaatste nostalgie: de vroegere samenhang gaat verloren.

Het is verder twijfelachtig of de overheid bij uitstek de hoeder kan en moet zijn van de eigen nationale cultuur. Is dit wel mogelijk gegeven de eigen ontwikkelingsgang van culturele en politiek-bestuurlijke processen? Past de opvatting van overheid als hoeder wel in ons staats- en maatschappijtype, waarin burgers en instellingen de primaire cultuurdragers zijn? Met name de Commissie taalaspecten hoger onderwijs [14] heeft zich om deze normatieve reden tegen een dergelijke visie gekeerd en zich verzet tegen een wettelijke bescherming van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs. De staat zou alleen maar moeten ingrijpen bij 'ruïneuze' ontwikkelingen. Ook in Frankrijk heeft het Constitutioneel Hof in 1994 vanuit een gelijke redenering een wettelijk verbod op het gebruik van anglicismen in het maatschappelijk verkeer ongeldig verklaard.

In het verlengde van voorgaande overwegingen kan beter onderscheid worden gemaakt tussen behoud van de Nederlandse culturele identiteit als interessant academisch vraagstuk en de eigen verantwoordelijkheid van de overheid voor een basaal niveau van sociaal-culturele integratie. Iedere overheid heeft immers een minimum niveau aan consensus over waarden en van wederzijdse identificatie tussen burgers nodig, als basis voor een algemeen aanvaarde democratische rechtsorde en van een door de overheid opgelegde solidariteit. Ook bij toenemende deterritorialisering blijven beide taken in hoge mate een zaak van de nationale overheid. Is deze basis afwezig dan worden de uit de culturele pluriformiteit en segmentatie voortvloeiende conflicten tussen burgers niet meer beheersbaar. Juist op deze basale nationale integratie die èn het voortbestaan van de nationale gemeenschap als zodanig betreft èn die zonder gerichte beleidsinspanning in de nieuwe situatie niet meer automatisch gegarandeerd is, kan de overheid worden aangesproken.

Bovenstaande meer minimale benadering kan aldus verduidelijkt worden. Een overheidsbeleid dat gericht is op optimale versterking van de Nederlandse culturele identiteit, bijvoorbeeld door bij uitstek typisch Nederlands geachte kunstvormen te subsidiëren, is minder op zijn plaats. Waar het om gaat, is dat in nationaal verband gemeenschappelijk aanvaarde codes ertoe leiden dat de verschillende culturele stromingen zich in onderlinge wisselwerking ontwikkelen en er sprake is van een wederzijds acceptatie- en leerproces en dat de publieke instellingen hiertoe een zeker platform bieden.

De cultureel goed toegeruste, competente burger als sleutelbegrip in het nieuwe cultuurbeleid

De overheidszorg voor het verplicht, funderend onderwijs zal in de nieuwe context om meerdere redenen aan belang winnen. Niet alleen zal de overheid deze taak ook in de toekomst goed kunnen blijven uitoefenen, het verplichtend

14] Commissie taalaspecten hoger onderwijs, *Voertalen in hoger onderwijs en onderzoek: rapport aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen*; Zoetermeer, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1992.

karakter biedt de overheid instrumenten om onder andere via kwaliteitseisen het minimaal niveau van nationale culturele integratie te waarborgen. De overige culturele voorzieningen kunnen hier niet meer dan stimuleren.

Maar ook om andere redenen is dit type onderwijs van toenemend belang. Kenmerkend voor alle ontwikkelingen die met internationalisering en deterritorialisering samenhangen, is juist dat de burger wordt geconfronteerd met zeer verschillende culturele contexten en het nationale referentiekader zijn dominantie verliest. Aan de toerusting van de burger om met deze veelvormigheid om te gaan, zullen in de toekomst veel hogere eisen moeten worden gesteld. Het gaat dan om het bijbrengen van de kennis en vaardigheid om zelfstandig te kunnen oordelen en kiezen en om afwijkende keuzes van anderen te kunnen accepteren. Ook het gegeven dat bij de nieuwe interactieve media de burger niet alleen meer consument is, maar ten dele ook producent, versterkt het belang van deze toerusting. Zij kan ook in de nieuwe situatie niet aan het vrije spel van maatschappelijke krachten worden overgelaten, want het gaat juist om een voorafgaande voorwaarde om aan dit spel deel te kunnen nemen. De benodigde vaardigheid is primair van culturele aard: de competentie om zelfstandig de informatie te ordenen, betekenis te geven en om hierin samenhang aan te brengen, zodat de informatie kan worden geplaatst in een zinvol perspectief en kan worden omgezet in hanteerbare kennis.

Juist het gelijkheidsbeginsel, een zeker niveau van gelijkwaardige ontplooiingsmogelijkheden voor alle burgers, plaatst dit verplicht funderend onderwijs nog meer dan voorheen in het centrum van de beleidsaandacht. Daarnaast kan een belangrijke aanvullende rol zijn weggelegd voor die, semi-educatieve, kleinschalige voorzieningen die *de facto* een groot publieksbereik hebben opgebouwd, zoals bibliotheken en vormen van sociaal-cultureel werk.

In meer algemene zin kan deze verhoogde aandacht voor de cultureel competente burger op termijn leiden tot een ingrijpende accentverlegging in het gehele cultuurbeleid. Traditioneel is dit beleid vooral aanbodbeleid, vanuit de gedachte dat een pluriform aanbod niet tot stand komt zonder overheidssteun. Door de technologische ontwikkelingen is dit soort aanbod in afnemende mate een schaars goed. Een aanvullende overheidsrol voor het aanbod zal zeker nodig blijven, maar het is wel de vraag of hier het primair aangrijpingspunt voor beleid moet blijven liggen.

E.3.3 Kwaliteit als maatstaf voor overheidssteun

Vanouds speelt dit uitgangspunt met name een zware rol bij het kunstbeleid. Een pluriform aanbod van cultuur lijkt, zoals hiervoor gesteld, geen schaars goed meer te zijn, maar of dit ook zal gelden voor een kwalitatief hoogstaand aanbod, is nog zeer de vraag. De maatstaf van kwaliteit als zodanig, in de zin van originaliteit, deugdelijkheid en ambachtelijkheid, zal ook voor overheidssteun een bestendig uitgangspunt blijven.

De nieuwe context roept wel de vraag op of de nationale, *in casu* Europese overheden, bij de uitwerking van deze maatstaf aan hun eigen tradities zullen kunnen blijven vasthouden. Met name de gevestigde canons die in het Europese denken bepalen wat onder kwalitatief hoogwaardige kunst moet worden verstaan, verliezen mede ten gevolge van internationalisering en deterritorialisering hun vroegere vanzelfsprekende gelding. De huidige koppeling van het kwaliteitsidee aan de klassieke 'hogere' cultuur komt daardoor onder druk te staan. De wereldwijd steeds dominantere Amerikaanse visie kent dit onderscheid tussen 'hogere' en 'lagere' cultuur vanouds veel minder. De stelling dat de particuliere markt, de zogeheten 'vrije sector', zich per definitie richt op de 'lagere' cultuur, gaat ook steeds minder op. De nieuwe technologieën bieden verder alle ruimte voor nieuwe kruisverbindingen tussen

vormen van 'hogere' en 'lagere' cultuur. Met name bij de kunsten laat zich op termijn een belangrijke verschuiving in het kwaliteitsbeleid denken, waarbij de overheid zich vooral richt op de vernieuwings- en ontwikkelingsfunctie. Gegeven de voorlopige afwezigheid van een manifeste vraag voor dit soort kunstvormen, lijkt hier een goede reden te bestaan voor een, in ieder geval tijdelijke, overheidssteun.

E.3.4 Institutionele aspecten

Hoe moet de overheid in de nieuwe situatie met de culturele instellingen omgaan? Verschillende punten zijn relevant.

Een herbezinning op het publieke karakter van oude en nieuwe culturele instellingen en activiteiten is, zoals gezegd, een eigen verantwoordelijkheid van de politiek aanspreekbare overheid. Dit vraagt om een overheid die de kracht en vooral de afstandelijkheid heeft om door een herschikking van het subsidiepatroon deze eigen visie tot gelding te brengen. Nadat in het recente verleden in het institutionele beleid alle nadruk heeft gelegen op de middelen – hoe kunnen instellingen doelmatiger werken? – is nu steeds meer een inhoudelijke optiek gewenst. Een optiek waarin het extern maatschappelijk functioneren van instellingen voorop staat.

In het nieuwe, complexe en veranderlijke, culturele landschap passen rigide scheidslijnen tussen publiek en privaat bekostigde instellingen minder. Overheidsbekostiging zou zich meer kunnen beperken tot al of niet tijdelijke steun van bepaalde functies en activiteiten van instellingen, gegeven een ongelijke waardering van het publieke belang van de verschillende functies die instellingen vervullen. Deze gedachte laat zich in verschillende richtingen uitwerken. Zo is het de vraag of in de nieuwe situatie de verschillende functies van bibliotheken, zoals het geven van een volledig informatie-aanbod enerzijds en educatie en dienstverlening anderzijds, uit oogpunt van publiek belang even hoog moeten worden gewaardeerd en gelijkelijk door overheidsbekostiging moeten worden veilig gesteld. Gezien wat eerder is gezegd over het toerusten en keuzevaardig maken van de burger, kan een concentratie van de overheidssteun op educatie en dienstverlening hier een reële optie zijn. Verder laat zich, mede gezien de boven bepleite herwaardering van de kwaliteitsnorm, de mogelijkheid denken dat uitvoerende kunstinstellingen, zoals orkesten met een regionaal bedieningsgebied, vooral centrale overheidssteun ontvangen voorzover zij een landelijk relevante bijdrage aan de kunstvernieuwing leveren.

Vanuit overheidsbeleid gezien is de afzonderlijke instelling steeds minder het unieke beleidsobject en wordt vooral het gehele netwerk relevant waarin die instellingen functioneren, zowel binnen als buiten de eigen sector, zowel nationaal als internationaal. Dit punt speelt zeker ook bij de huidige kleinschalige voorzieningen, waar de centrale overheid zich de laatste jaren heeft teruggetrokken en het beleid heeft overgelaten aan lagere overheden, zoals bibliotheken en sociaal-cultureel werk. Zowel de zorg voor een landelijk netwerk als voor een goede vertegenwoordiging van Nederlandse instellingen in bovennationale netwerken vragen om versterkte beleidsaandacht van de nationale overheid.

E.3.5 Bestuurlijke aspecten

Uit het bovenstaande blijkt dat verdergaande internationalisering en deterritorialisering bestuurlijke verschuivingen in meerdere richtingen wenselijk kunnen maken, in het bijzonder waar het gaat om herverdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende territoriale overheidsniveaus. Niet alleen de uitgangspositie is per voorziening verschillend, hetzelfde geldt voor de

gewenste richting van verandering. Bestuurlijke centralisatie noch decentralisatie bieden als zodanig over de gehele linie een adequaat recept.

Daarnaast zijn er indicaties die vragen om bestuurlijke aanpassingen, waar het gaat om de relaties tussen de sectoren. Dit geldt allereerst voor de relaties tussen de sectoren die traditioneel tot het culturele beleidsterrein behoren. De toenemende netwerkvorming tussen de verschillende culturele voorzieningen (zoals scholen, bibliotheken en omroep) leidt tot een vervlechting van beleidsvelden, die ook in termen van overheidsbeleid meer dan vroeger vragen om een gemeenschappelijke regie. Het huidige, sterk per voorziening verkokerde, beleid is dan minder adequaat. Ook komt de vraag op of de traditionele beperking van cultuurbeleid tot de sectoren die onder het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vallen, nog wel gehandhaafd kan worden. De versterking van de culturele dimensie in het ruimtelijk beleid kwam al ter sprake. Verder moet in dit verband ook het algemene buitenlands beleid genoemd worden. Waar door internationalisering en deterritorialisering vele andere grenzen weg vallen en culturele verschillen ook tussen landen een vrij grote duurzaamheid hebben, is het steeds meer een nationaal belang dat de buitenwereld een reëel en vertrouwenwekkend beeld heeft van de Nederlandse cultuur.

Een probleem bij het geheel van in de toekomst wenselijke bestuurlijke verschuivingen ligt vooral in kloof tussen intentie en feitelijke effectuering. Idealiter dient de bestuurlijke aanpassing te worden bepaald door beleidsinhoudelijke overwegingen. Feitelijk zijn bij bestuurlijke aanpassingen, en vooral het gebrek eraan, geheel andere factoren overheersend, met name de bestuurlijke machts- en belangenconstellatie, binnen en buiten de overheid.

E.4 In hoeverre wordt al een zinvol beleid gevoerd?

In de Notitie Uitgangspunten cultuurbeleid van de regering [15] staat de gedachte centraal dat de overheid een cultuurhouding moet bevorderen, waarin cultuur meer als ruggengraat dan als pantser fungeert. Wie zijn culturele verworvenheid met zich meedraagt, als een innerlijke zekerheid, een steun in de rug die in staat stelt tot welwillende omgang met anders denken, verstart niet en blijft tot verandering in staat. Dit geldt voor individuen, groepen en naties. Een defensief, zuiver op behoud gericht cultuurbeleid wordt uitdrukkelijk afgewezen.

Binnen de nationale gemeenschap dienen de publieke instellingen hun bijdragen te leveren aan de ontwikkeling van een nieuw evenwicht tussen culturele eenheid en verscheidenheid. In de beoogde interculturele samenleving functioneren de verschillende culturele stromingen in onderlinge wisselwerking, waardoor wederzijdse leerprocessen een kans krijgen [16]. Extern moet Nederland uitgroeien tot een internationale vrijhaven, een knooppunt in het internationale culturele verkeer, in het verlengde van de traditie als open, naar buiten gericht land, als trefpunt en overslagplaats van goederen en

15] *Pantser of ruggegraat – Uitgangspunten voor cultuurbeleid*; Tweede Kamer 1994/1995, 24247, nr. 1, blz. 4.

16] Voor het funderend onderwijs heeft de commissie - In 't Veld het idee van interculturaliteit in een beleidsvoorbereidende studie uitgewerkt in het zgn. 'intercreatie-model', waarbij een actieve tolerantie en wederzijds respect vragen om een dynamiek van toekomstige waarden-ontwikkeling, waarin ook de structuur van de waarden zelf aan verandering onderhevig kan zijn en waarbij de waarden van alle betrokkenen in een bepaalde richting kunnen convergeren. Assimilatie, eenzijdige aanpassing aan bestaande Nederlandse waarden en normen èn culturele segmentatie zouden aldus kunnen worden voorkomen. In meer algemene zin ziet deze commissie spanningen rond het thema van waarden en pluralisme als één van de belangrijkste beleidsonderwerpen voor dit onderwijs. Het gaat dan om vragen als: individuele ontplooiing versus sociale vorming, hoe breed de oriëntatie op stelsels van zingeving in het funderend onderwijs moet zijn en de vraag of het kunnen functioneren in een plurale cultuur wel of geen hechting aan de eigen cultuur vooronderstelt. R. in 't Veld e.a., op. cit., blz. 13 en 90.

ideeën. Ook de nieuwe technologieën moeten primair als kansen worden gezien voor verbetering van kwaliteit en voor confrontaties met andere culturen, zoals via netwerkvorming tussen scholen, ook over de nationale grenzen heen.

Zeker in het omroepbeleid lijkt de aanpak als zodanig, waarbij het publieke karakter van bestaande instellingen wordt geherwaardeerd, sterk op de hierboven voorgestane benadering. Dit komt vooral naar voren in het voorbereidend rapport van 1996 van de commissie - Ververs [17]. Na een grondige analyse van de zich wijzigende context stelt de commissie de cultuur-politieke vraag van de maatschappelijke functie in deze nieuwe omgeving, als principiële legitimatie voor bekostiging en organisatie van overheidwege. Eerst dan komen vragen van organisatie aan bod. Centraal staat voor de commissie de maatschappelijke integrerende functie van de publieke omroep, nu afstand, ruimte en grondgebied als structurerende factor voor maatschappelijke samenhang inboeten. De klassieke overheidstaak, het scheppen en bewaken van de publieke ruimte voor maatschappelijke communicatie, dient een nieuwe betekenis te krijgen in de zorg voor een publiek 'elektronisch' plein.

Ten aanzien van het funderend onderwijs vragen twee ontwikkelingen vermelding. Met name in de vaststelling van kerndoelen en eindtermen is er een algemeen aanvaarde, grotere inhoudelijke betrokkenheid van de overheid bij het onderwijs, terwijl juist op organisatorisch vlak sprake is van deregulering en autonomievergroting. Het kennen van en het kunnen omgaan met culturele verschillen en het functioneren als democratisch staatsburger, ook in internationaal verband, is bij de beoogde nieuwe kerndoelen voor de basisvorming een belangrijk thema.

Het beleid voor culturele minderheden laat een zekere omslag zien op de as van integratie en pluriformiteit. De veranderende positie van het onderwijs in eigen taal en cultuur is hier het beste voorbeeld van. Ook de educatieve component van het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers geeft een ontwikkeling in die richting te zien.

Gezien het bovenstaande kan worden gezegd dat de overheid zeker in haar optiek en concepties een redelijk adequate uitgangspositie heeft ingenomen bij het in termen van cultuurbeleid tegemoet treden van de uitdagingen die mede ICT oproept.

Het is hier niet de plaats om het recente omroepbeleid te beoordelen, maar dit beleid maakt wel duidelijk welke problemen er overblijven waar het de vervolgfase van de institutionele herschikking betreft. Worden de in de toekomst wenselijk geachte publieke functies niet te gemakkelijk aan bestaande publieke instellingen toebedeeld, die hun ratio aan een geheel andere tijd ontlenen, zoals de huidige publieke omroep [18]. Bovendien kan men zich afvragen of de nieuwe taaktoedeling aan de publieke omroep in alle opzichten reëel en consistent is. Zij moet in de nieuwe taakstelling vooral concurreren op inhoud en kwaliteit. Dit vraagt van deze instelling om een mentaliteitswijziging, die met een wettelijke reorganisatie moeilijk kan worden afgedwongen [19]. Kijkcijfers moeten voor de publieke omroep juist niet maatgevend zijn, maar zij kan de haar toebedeelde functie van maatschappelijke integratie alleen

17] Commissie Publieke Omroep (cie Ververs), *Eindrapport "Terug naar het publiek"*; Tweede Kamer 1995/1996, 23968, nr. 19. Zeker waar het de algemene benadering betreft, heeft de regering het advies grotendeels overgenomen. Zie brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, A. Nuis, dd. 12 november 1996, zelfde Kamerstuk, nr. 24.

18] Zie hierover ook: E.J. Dommering, op. cit., blz. 149.

19] Zie hierover: G.A.T. Schuijt, 'Reorganisatie publieke omroep binnen kleine marges'; *Tijdschrift voor Media- en Communicatierecht*, april 1997, blz. 63.

vervullen, als zij aantrekkelijk is voor een zeer breed publiek. Zeker voor culturele minderheden als immigranten lukt dit maar heel beperkt. Dit voorbeeld maakt in ieder geval duidelijk dat het in zijn algemeenheid een reële keuze voor de overheid kan zijn om de voor de toekomst nodig geachte publieke functies vorm te geven buiten de gevestigde institutionele kaders om.

E.5 Conclusies

De technologische ontwikkelingen rond ICT impliceren ingrijpende verschuivingen binnen en verruiming van het culturele landschap. Het uitgesproken positieve punt van deze nieuwe context houdt in dat binnen bepaalde condities deze veranderingen een flinke versterking kunnen geven aan in de Westerse wereld hoog geschatte culturele waarden als individuele keuzevrijheid en ontplooiing, toegankelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit. Juist in deze condities ligt het belangrijkste aangrijpingspunt voor zinvol overheidsbeleid in de nieuwe situatie.

Onverlet de constatering dat de Nederlandse overheid, zeker in haar concepties en wijze van benadering, een hiertoe redelijk adequate uitgangspositie heeft ingenomen, vraagt dit om een inhoudelijke heroriëntatie van beleid. Een heroriëntatie waarbij primair gedacht moet worden aan een prioritering van de overheidszorg voor het funderend, verplicht onderwijs. Immers, dit type onderwijs vervult een spilfunctie bij het creëren van adequate condities: garanderen van een zekere gelijkwaardigheid van ontplooiingsmogelijkheden en het opvoeden van burgers tot keuzevaardigheid, tot het kunnen omgaan met nieuwe vrijheidsgraden en met nieuwe vormen van pluriformiteit.

De bestuurlijke heroriëntatie vraagt vooral om een sterkere eigen weging door de overheid van het publieke belang van culturele functies. Ook bij de organisatie en uitvoering van deze publiek wenselijke functies zal de overheid meer dan voorheen een eigen verantwoordelijkheid moeten dragen. Zo lijkt het ongewenst om de voor de toekomst nodig geachte publieke taakvervulling zonder meer in te passen in het gevestigde institutionele kader, dat op de oude context is gebaseerd.

De situatie is niet zonder bedreiging. Er bestaat een risico dat de geschiedenis zich herhaalt. Een conservatieve, defensieve terugslag – op zich een normale reactie op ingrijpende veranderingen – kan ook nu weer vooral vorm krijgen in een retrospectief, zuiver op behoud gericht cultuurbeleid. Het zicht op nieuwe kansen kan daardoor worden ontnomen.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

1 Europese Unie*
2 Structuur van de Nederlandse economie*
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
4 Milieubeleid (1974)*
5 Bevolkingsgroei (1974)*
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8 Buitenlandse invloeden op Nederland:Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
13 Maken wij er werk van?Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid (1990)
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)
47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
50 Tweedeling in perspectief (1996)
51 Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
52 Volksgezondheidszorg (1997)
53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *'Voorstudies en achtergronden'* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

Voorstudies en achtergronden

Eerste raadsperiode:

V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*

V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*

V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*

V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*

V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*

V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*

V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*

V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*

V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht:Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*

V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*

V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*

V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken; F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*

V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland. Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*

V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*

V23 Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*

V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*

V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur.
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*

V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*

V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*

V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*

V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*

V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*

V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*

V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*

V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*

V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*

V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*

V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

Voorstudies en achtergronden mediabeleid:

M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*

M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*

M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*

M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*

M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*

M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*

M7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*

M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*

M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*

M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*

M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*

M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*

M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*

M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*

M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*

M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*

M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*

V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*

V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)

V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)

V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*

V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*

V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)

V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)

V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)

V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)

V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)

V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)

V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)

V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*

V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)

V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)

V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)

V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)

V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)

V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)

V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investeringen en de financiële infrastructuur (1987)

V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)

V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)

V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)

V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)

V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)

V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)

V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)

V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)

V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)

V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)

V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)

V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)

V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)

V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)

V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)

V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)

V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)

V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)

V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)

T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)

T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)

T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)

T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)

T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

Vijfde raadsperiode:

V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)

V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)

V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)

V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)

V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)

V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)

V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)

V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)

V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa, wat nu? (1995)

V92 R.M.A. Jansweijer: Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening (1996)

V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)

V94 SEO/Intomart: Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)

V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.): Fundamental Questions about the Future of Health Care (1996)

V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.): De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)

V97 J.C.I. de Pree: Grenzen aan verandering; De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur (1997)

V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong: Volatilisering in de economie (1997)

V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan: Patronen en economische effecten van Flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen (1997)

Overige publicaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht


ISBN 90-399-1489-3
9 789039 914892